

# A BÜROKRÁCIA SZOCIOLÓGIÁJA

---

FORGÁCS D.  
PÉTER

KOSSUTH KIADÓ

„Már túlságosan régóta tartják a közszolgálati alkalmazottakat lustának, lassúnak, nem hatékonynak és hozzá nem értőnek, akiktől ugyanakkor elvárják, hogy híven szolgálják a közérdeket, kötelességtudóak legyenek, igazságosan cselekedjenek, valamint a méltányos eszközöket válasszák döntéseikhez. E közhelyek ismételtetése helyett izgalmasabb a közszolgálati alkalmazott minden kétséget kizáróan különleges mentalitásának és társadalmi szabályainak feltérképezése. Az út egy nem bejárt, szűk ösvényen, az állam elutasítása és dicsőítése között, az anarchia és az etatizmus szakadécai között vezet.”

FORGÁCS D. PÉTER magyar származású bécsi társadalomkutató. 1959-ben született Budapesten, tanulmányait Bécsben végezte. A finnugor nyelv és irodalom, a zenetudomány, valamint a szociológia doktora.

e-könyvben:  
[multimediamplaza.com](http://multimediamplaza.com)

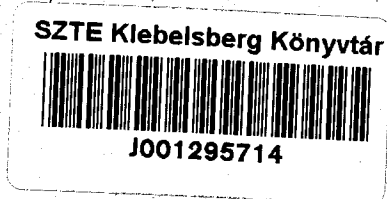
X 283505

# A BÜROKRÁCIA SZOCIOLÓGIÁJA

---

FORGÁCS D.  
PÉTER

KOSSUTH KIADÓ



A kiadás alapja  
Forgács, Peter D.: *Der ausgelieferte Beamte.  
Über das Wesen der staatlichen Verwaltung.*  
Wien-Köln-Weimar: Böhlau, 2016

Fordította  
Papp Zoltán

A fordítást ellenőrizte  
Forgács D. Péter

X 283505

ISBN 978-963-09-9468-2

Minden jog fenntartva

© Forgács D. Péter 2019  
Hungarian translation © Papp Zoltán 2019  
© Kossuth Kiadó 2019

*Ajánlom fiaimnak,  
Philippnek és Áronnak*

# Tartalom

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| Előszó a magyar kiadáshoz .....                               | 11 |
| 1. Bürokratikus tevékenység és munkahely .....                | 21 |
| 1.1 Közzolgálat .....                                         | 21 |
| 1.2 Intézmény .....                                           | 26 |
| 2. A szakirodalom és a láthatatlanság .....                   | 29 |
| 2.1 A láthatatlanság mint védekező mechanizmus .....          | 33 |
| 2.1.1 A számok költészete .....                               | 34 |
| 2.1.2 Kitérő: Ausztria sikerszámairól .....                   | 37 |
| 2.1.3 A megszépítés konszenzusa .....                         | 41 |
| 2.2 Egy fogalom, amely segített elrejtetni a hivatalnokot ... | 45 |
| 2.2.1 A fogalom jelentései .....                              | 45 |
| 2.2.2 Jelentésváltozás .....                                  | 47 |
| 2.2.3 Egy másik világképről .....                             | 49 |
| 3. A bürokrácia születése és terjedése .....                  | 53 |
| 3.1 A kontinentális és a tengerparti állam .....              | 53 |
| 3.1.1 A bürokrácia elterjedése .....                          | 53 |
| 3.1.2 Anglo-amerikai, mediterrán, kontinentális .....         | 56 |
| 3.2 Béren kívüli juttatások .....                             | 64 |
| 3.3 Az eszmények mulandóságáról .....                         | 67 |



|                                                   |     |
|---------------------------------------------------|-----|
| 4. A hivatalnoki lét jellemzői                    | 73  |
| 4.1 Függőség                                      | 73  |
| 4.1.1 Kiszolgáltatott státusz                     | 73  |
| 4.1.2 Kiszolgáltatott értelem                     | 75  |
| 4.1.3 Az alternatívák fiktív és valós hiánya      | 77  |
| 4.2 Hálózatépítés                                 | 80  |
| 4.2.1 A Don Corleone-elv                          | 80  |
| 4.2.2 A kapcsolatok lényege                       | 81  |
| 4.2.3 Keresztapa versus hivatalnok                | 83  |
| 4.2.4 Networking                                  | 86  |
| 4.3 Intrika és csoportos ármány                   | 92  |
| 4.3.1 A hatalmi harcok értelme és legitimitációja | 92  |
| 4.3.2 A hatalmi harcok működése                   | 97  |
| 4.4 Eredeti és szakmai szocializáció              | 101 |
| 4.4.1 Impregnáltság                               | 102 |
| 4.4.2 Kitérő: A bürokrácia acélkemény burka       | 107 |
| 4.5 A feltétel nélküli feltétele                  | 111 |
| 4.6 Az örökítési zárlat törvénye                  | 115 |
| 4.6.1 A kapcsolati háló Achilles-sarka            | 116 |
| 4.6.2 Kulturális és történelmi szempontok         | 119 |
| 4.6.3 Demográfiai és szociális együttthatók       | 121 |
| 4.7 Akta és felelősség                            | 123 |
| 4.7.1 Az akta                                     | 123 |
| 4.7.2 Kockázatmentes felelősség                   | 129 |
| 5. Társadalmi tények                              | 135 |
| 5.1 Korruptió és protekció                        | 135 |
| 5.1.1 Rendszerfenntartó korrupció                 | 138 |
| 5.1.2 Nagykorruptió és a politikai befolyásolás   | 140 |
| 5.2 Új ideológiák terjedése                       | 142 |
| 5.2.1 A folyamat görbéje                          | 142 |
| 5.2.2 Besúgás és feljelentés                      | 150 |

|                                                   |     |
|---------------------------------------------------|-----|
| 5.3 Az ideológiák szentháromsága                  | 152 |
| 5.3.1 Magyarázatok az engedetlenségre             | 153 |
| 5.3.2 Az ideológiák három kategóriája             | 155 |
| 5.3.3 Az ideológiák önállósága                    | 164 |
| 6. A különböző hivatalnoki magatartásformák       | 169 |
| 6.1 Lojális időszakok                             | 169 |
| 6.1.1 A lojális közszolgálat struktúrája          | 170 |
| 6.1.2 Az öngazolás                                | 173 |
| 6.1.3 Jog és törvény                              | 176 |
| 6.1.4 Az előresiető engedelmesség mentalitása     | 177 |
| 6.2 A passzív ellenállás időszakai                | 179 |
| 6.2.1 A passzív közszolgálat struktúrája          | 179 |
| 6.2.2 Az öngazolás                                | 181 |
| 6.2.3 Jog és törvény                              | 182 |
| 6.2.4 A továbbtotojázás és pepecselés mentalitása | 184 |
| 7. Értelmező megértés                             | 187 |
| 7.1 Ügyfélfogadás                                 | 187 |
| 7.2 A projektek buktatói                          | 196 |
| 7.3 Az egységesülés folyamata                     | 201 |
| 7.3.1 Egyéniség a csoporton belül                 | 201 |
| 7.3.2 Az intézményi sajátosság                    | 206 |
| 7.4 Kitérő: Lenin és a közszolgálat               | 207 |
| 7.5 A rossz hatékonyság rációja                   | 211 |
| 7.5.1 Racionális magánérdekek                     | 212 |
| 7.5.2 Hiányzó eszközök a teljesítmény mérésére    | 214 |
| 7.5.3 A gazdaságpolitika határai                  | 217 |
| 7.5.4 Az állam imázsának ingadozásai              | 220 |
| 7.6 Reform reform hátán                           | 222 |
| 7.7 Nagyobb különbségek a magángazdasághoz képest | 226 |
| 7.7.1 Felelősség                                  | 226 |



|                                                |     |
|------------------------------------------------|-----|
| 7.7.2 Legitimáció és imázsok .....             | 227 |
| 7.7.3 Kiszolgáltatottság és kommunikáció ..... | 231 |
| 8. Az örök körforgás .....                     | 235 |
| Zárszó és köszönet .....                       | 243 |
| Függelék                                       |     |
| A bürokrácia definíciói .....                  | 247 |
| 1. Fogalomtörténet .....                       | 247 |
| Hivatalnok .....                               | 247 |
| Bürokrácia .....                               | 248 |
| 2. Közgazdasági megközelítés .....             | 249 |
| 3. Jogi meghatározás .....                     | 251 |
| 4. Szociológiai értelmezések .....             | 254 |
| Otto Hintze .....                              | 254 |
| Max Weber a hivatalnok tulajdonságairól .....  | 255 |
| Társadalomtudományi definíció .....            | 257 |
| Jegyzetek .....                                | 261 |
| Irodalom .....                                 | 269 |
| Név- és tárgymutató .....                      | 295 |

## Előszó a magyar kiadáshoz

A neoliberális gazdaságszemlélet fellegvárának kapujára, a London School of Economics főbejáratára 2017 októberében diákok, nemzetközi kutatóintézetek képviselői és professzorok egy csoportja kitűzött egy 33 pontos kiáltványt, amely szerint az egész gazdaságelmélet, úgy, ahogy van, fabatkát sem ér. Nem működik, egyszerűen nem működhet, mert alapjaiban hibás. Az esemény nagy visszhangot keltett. A reformáció napjának 500. évfordulójára időzítették, emlékeztetve Luther Mártonra, aki 1517-ben a hagyomány szerint ezen a napon (október 31.) függesztette ki a wittenbergi vártemplom kapujára 95 tételét. Az akció a tíz évvel korábban kezdődő gazdasági válság tanulságait vonta le, egy csíny volt, egy happening, de annál több is. Az, hogy a neoliberalizmus hibás elgondolás, kezdettől fogva sokak számára teljesen világos volt. Pierre Bourdieu például már 1998-ban kifejtette *Contre-feux* (Ellentűz – Hozzászólások a neoliberális invázió ellen) című könyvében, hogy ennek a teóriának katasztrofális következményei lesznek. A londoniak ennél továbbmentek. Nemcsak a neoliberalizmus téves, hanem az összes bevett gazdaságelmélet, mert mind a kereslet-kínálat viszonyán alapul.

A kiáltvány megnevezi azt az alapvető pontot, a hitelt, amely miatt egyik gazdaságelmélet sem lehet igaz. A bankok nem valódi pénzt kölcsönöznek, a hiteleknek és kölcsönöknek nincs gazdasági alapjuk, csupán jogi alapokon állnak. Azok akkor válnak valóságos pénzzé, amikor visszafizetik őket, mert a kamatok és a törlesztések általában már ténylegesen megkeresett, valóságos összegek. A kölcsönöket kibocsátásukkor nem kell refinanszírozni a banknak, a hitel mögött mindössze

néhány százalék valódi pénz lappang (országoként másképp rendelkezik erről a törvény), európai bankok esetében 8 százalék öntőkét kell egy banknak a hitel folyósításakor felmutatnia (tőkemegfelelési követelmény), a többi képzet, nem realitás.

A kiáltvány követeléseivel közül figyelemre méltó, hogy a közgazdaságtan vegye számításba a szimbolikus értékek, a politika és a társadalom hatását a gazdaságra. A szerzők hangsúlyozzák, hogy a társadalmi szemléleten is változtatni kell.

Valójában nincs, nem létezik érvényes társadalomszemlélet. Bármelyik elismert szociológiai intézet kapujára szintén ki lehetne szögezni egy hasonló kiáltványt. Csak hogy e tudomány csődjé már régóta ismert, és egyébként sem érdekelné senkit. A szociológiát általában elvontnak, nehézkesnek és unalmasnak tartják. Miért is lenne egy új társadalomszemléletre szükség? Mi köze van a mindennapok emberének ehhez a tudományhoz? A válasz nagyon egyszerű. A társadalomszemlélet olyan, mint a filmzene: az is meghúzódik minden jelenet mögött, érzelmeket és feszültséget kelt, nemcsak aláfestés, hanem értelmezi a filmet, vezeti, generálja irányítja és alakítja a néző érzelmeit, gondolatait. A társadalomról alkotott képzet is így működik, nélküle semmi sem érthető, a legrealisabb dolog is virtuálissá válik. Nélküle tévelyegnek, bolyonganak a politikusok és választóik egyaránt. Csoportok áldoznak hamis istenek oltárán, intézmények keverik a bajt és országok sodródnak háborúkba.

Korunkat rejtélyes tanácstalanság övezi. Mindenféle kusza ideológiák keringenek közöttünk, amelyek, úgy tűnik, jól megférnek egymással. Ma boldogan ott csücsül a nappalokban a feszület mellett Buddha szobrocskája, a sovinszta fociegyesületek szurkolói Európa-szerte ünneplik a nyelvüket sem beszélő más bőrszínű focistárokat. A török származású németországi betelepült beilleszkedését nemritkán neonáci ideológiával hitelesíti, mit sem törődve azzal, hogy ezzel önmaga, valamint családja létével is szembefordul.

Az ideológiák ellentmondásaival agresszív mentalitás párosul. A bevándorlók lenéznek a más nemzetiségű bevándorlókat, az őshonos megveti a másságot, a mások a még inkább másokat. A média ugyanúgy forgalmazza a történelmileg már régen felsült ideológiákat, mint a friss keletűeket. A nők vitatják nemüket, s az egyenjogúság nevében ma-

guk követelik – a családi helyett – a munkamegosztásban önmegvalósított kizsákmányolásukat. Az emberiség elfelejti az emberséget, azt a tulajdonságát, amellyel sokáig definiálni tudta magát. És a művészet? A művészet egyetlen értékmérője az anyagi siker. Eddig azzal emelkedett a közönséges fölé, hogy független volt minden érdektől, most csupán forgalmi értéke a mérvadó. Az ideológiák bőségzavarában, a ma emberének bárgyú közönye közepette fel sem tűnik, hogy hiányzik valami lényeges: egy olyan társadalomelmélet, amely értelmet ad a valóságnak.

Szüleink, nagyszüleink még hittek valamiben, volt még Kelet és Nyugat, úgy gondolták, hogy az ellentétek tartanak mindent mozgásban. A vasfüggöny lebontásával változott valami. Keleten és Nyugaton egyaránt összeomlottak az addig érvényben lévő társadalomelméletek, amelyek létünket mindkét oldalon másképpen, de kauzálisan meghatározták. Az ideológiákat immár nem húzza a társadalmi valóság, lekapcsolódtak a társadalmi elképzelésekről. Egy lényeges dolog szűnt meg, a szövetségesek és az ellenfelek lépéseinek kiszámíthatósága. Elszabadultak az ideológiák, a mentalitások és az etikák. Itt nem az a kérdés, hogy melyik közülük a jó vagy a helyes, hanem hogy miért nincs társadalmi elképzelés, amely mindezt rendezheti.

Reneszánszát éli a nacionalizmus, a fajgyűlölet és a tolerancia örve alatt csírázik a vak harag. A társadalomról a mai napig azok a téveszmék köröznék felettünk, amelyeknek félresikeredett voltát a történelem már maga bizonyította. A szociológia az 1970-es évektől egy olyan elefántcsonttoronyba húzódott, amely a társadalmat egy eszmei (meta) síkrol szemléli, és a realitást a teljesen tájékozatlan társadalmi egyéntől kérdezi le. Ennek a rafinált eljárásnak az eredménye, hogy a szociológia és a politika viszonyában „a vak vezet világtalant” jellegzetes esendősége érvénysül. A pártok ideológiailag nem elkötelezettek, a politikai döntések már csak rövid távú lehetőségek és gyakorlati esélyek alapján születnek. A pártok rögtönzött témákat választanak, amelyekből remélik, hogy előnyük származhat. Profiljukat kameleon módjára és gyakran változtatják. Nincs cél és nincs irány, afféle politikai vakröpülésbe kezdett a világ.

Hamis ideológiákhoz vezetett, hogy a 20. század főáramú társadalommagyarázatai, a konfliktuselméletek, hibásak voltak. Ezek a „tanok”

politikai mozgalmak révén egy adandó helyzetben hatalomra jutottak. Mélyen ülő előítéletekre, szunnyadó gyűlöletekre támaszkodtak, amelyek a mozgalmak érvényesülésének idején elemi erővel törtek fel.

A hibás társadalomelméletek sok bajt okoztak, de ez nem jelenti azt, hogy ne lehetne egy igazat létrehozni. A robbanó technikai újítások korában a szellem- és társadalomtudományok hihetetlen fejletlensége, közönyös elmaradottsága és parlagi burjánzása a jellemző. Vaskalapos szociológiai intézményvezetők, makacs fejű akadémikus helytartók, ifjúkorukban forradalomról álmodozó, de érett korukra megkeseredett opportunisták, tehetségtelenül gögicsélő epigonok, könyökvédős gondolatkanászok és szolgálékú mamelukok védelmezik a bevett tanokat, és egymást túlkiabálva szajkózzák vagy másolgatják egymásról a divatos és „politikailag korrekt” szociológiai közhelyeket. Mereven és kitaratóan ragaszkodnak az idejétmúlt elméletekhez, és átszellemülten cizellálják a már tegnap is elavult teóriákat. Jó okuk van rá.

Az emberiség gyakran tesz felesleges kerülő utakat és körömszakadtáig ragaszkodik a rég megcáfoltához. A 20. század első évtizedeiben például Észak-Amerikában egyenlő számban voltak jelen elektromos meghajtású autók és benzinesek. Az emberiségnek szüksége volt egy évszázadra és egy tönkretett környezetre, hogy visszatérjen a kiindulóponthoz. Kétszáz évig tartott az is, hogy hivatalosan elfogadják, hogy a Föld nem lapos, hogy forog, és nem körülötte kering a mindenség, nevezetesen Kopernikustól (1540) egészen XIV. Benedek pápáig (1757).

Hasonló a helyzet a társadalomtudománnyal is. A helyes irányt sem kell újonnan felfedezni. Száz esztendővel ezelőtt bemutatta Max Weber, hogy a társadalom nem valamiféle konfliktusban létezik, hanem egy szimbiózisban, ahol a társadalmi csoportok meghatározott kötöttségben dolgoznak és élnek. Weber egy hivatalnok-központú világképet rajzolt. Sokszor idézik őt, főleg az uralkodástípusait, ami egyetlenegy oldalt tesz ki a körülbelül húszezer nyomtatott oldalnyi munkásságából (Weber 1987: 224). Gyakran idéznek egyik vallásszociológiai írásának a címéből is, a protestáns etikát, de többre nem futja még a szakmai kánon részéről sem. Weber leírásai elfogadottak, de feledésbe merült az alapelve, hogy a bürokratikus rend ismeretén keresztül válik a társadalom érthetővé.

Igaz, sok minden változott a 20. században. Kiderült például, hogy az értékeknek nincsen kötelező érvényük, bármikor lecserélhetők, és ro-

mantikus képzelgés csupán, hogy az értékek feltartóztathatják a történelem folyamát. Továbbá kialakult egy új társadalmi csoport, a menedzsereké, és tovább rétegződött a vállalkozóké, valamint a társadalom szerkezetét alapvetően befolyásolja az újfajta kommunikáció. Mégis, vagy talán éppen a sok változás miatt, döntő a bürokratikus berendezkedés megléte, amely a teokratikus berendezkedésű vallásállamtól és az iparilag fejletlen országoktól különbözik.

A modern bürokratikus társadalomban a hivatalnokok társadalmi csoportja a meghatározó, az a társadalom tengelye. A társadalmi csoportok között hasznos és teremtő egymásrautaltság uralkodik, és nem valamiféle konfliktus vagy ellentét. Azok speciális esetben, bürokratikus-politikai anomáliák esetén keletkeznek.

Ezért szól ez a könyv a bürokráciáról. Ez nem egy téma a sok szociológiai közül, hanem a mindent eldöntő központi kérdés. Itt nem egy érdekességről van szó, hanem egy olyan rendszerről, amelyik a mindennapokat értelmezi, a cselekedetek pragmatikus magyarázatát nyújtja és az elvont társadalmi valóság reális magyarázatát biztosítja.

A köznyelvben ma a hivatalnokokon az állami és helyi adminisztrációt értik. Ez a klasszikus szociológiában másképp van, és ebben a könyvben is más értelemben használom a fogalmat: hivatalnoknak nevezünk minden közszolgálati foglalkoztatottat. Az állami vagy helyi (önkormányzati) igazgatás dolgozóin kívül idetartoznak a közszolgáltatás, a termelés vagy az irányítás alkalmazottai is az állami függőségű vállalatokban és intézményekben, a szemétszállítótól az atomfizikusig. *A közszolgálati alkalmazottak (hivatalnokok) tartósan, monopoljogokkal ellátott és fizetett foglalkoztatottak, akik meghatározott hatáskörben, formálisan és normák által szabályozottan, intézményi felelősséggel látják el tevékenységüket. A közszolgálatához számítanak mindazok az állami és kvázi állami működési területek, amelyek nem a politikai képviselethez tartoznak.*

(A hivatalnokok fogalmát a különböző tudományok másképpen definiálják, ezekbe a könyv végén található Függelék nyújt bepillantást. Ugyanitt található a fenti definíció magyarázata.)

Utazásunkat a bürokrácia néhány alapfogalma körül kezdjük. A második fejezetben egyetlen sarkalatos kifejezés kerül görcső alá, a polgárság szociológiailag elmosódott fogalma, amely az eddigi társadalomelméletek számára nélkülözhetetlen volt, és hozzájárult ahhoz, hogy



a társadalommodellek ne működjenek. Továbbá bemutatom Ausztria példáján, milyen egyszerű a valóságot észre nem venni, s hogyan működik az önámítás és öncsalás rendszere a hivatalnokok számával és költségeivel kapcsolatban. A hivatalnok láthatatlan marad, pedig létezése nyilvános, sőt szembetűnő. E paradoxon feloldása a speciális kontinentális európai viszonyokban rejlik, amelyek a hivatalnokok társadalmi szerepében térnek el az anglo-amerikai és részben a mediterrán berendezkedéstől, amit a harmadik fejezetben taglalok a történelmi színpadok tükrében. Az eltéréseken keresztül megelevenedik a rendkívül egyedi kontinentális gazdaság, mentalitás és struktúra.

A negyedik fejezettől kezdődik a hivatalnokok jellegzetességeinek bemutatása (1. ábra). Igaz, ezeket egyéni élményei alapján mindenki ismeri, ezek kimondatlansága mégis meglepő, és az is, ahogy egyazon tény a különböző szintek szabályrendszerével összefügg. Például az intézmény kényszereiből adódik, hogy a hivatalnokok rendkívül kiszolgáltatottak, ami ellen egyéni szinten a tág ismeretségi kör kiépítésével védekeznek, és ami ugyanakkor az ideológiák változatlanóságát, a más ideológiákkal szembeni impregnáltságot is okozza. Ugyanez állami szinten viszont az intézmények lojális mentalitásán vagy passzív ellenállásán keresztül a fennmaradás vagy a változás politikai viszontagságait szüli.

| Szintek    | Egyéni                                   | Intézményi               | Állami                                   | Ideológiai               |
|------------|------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------|--------------------------|
| Egyéni     | Kiszolgáltatottság                       | Szakmai szocializáció    | Perspektívák vagy az örök-hagyás zárlata | Impregnáltság            |
| Intézményi | Szakmai szocializáció                    | Kényszer                 | Stabilitás                               | Rituális változatlanóság |
| Állami     | Perspektívák vagy az örök-hagyás zárlata | Stabilitás               | Fennmaradás vagy bukás                   | Lojális vagy passzív     |
| Ideológiai | Impregnáltság                            | Rituális változatlanóság | Lojális vagy passzív                     | Esendőség                |

1. ábra. A hivatalnokok jellegzetességei

Ezek az összefonódások a kontinentális Európában egy jól kiszámítható, megbízható bürokratikus rendszert képeznek. Azok a politikusok, akik erre nem éreztek rá, az elmúlt száz évben menthetetlenül megbuktak, akik ezt a rendszert éltették, így vagy úgy bevonultak a történelembe.

A téma természetéből adódik, hogy mindenkinek van elképzelése róla. Bátorítani szeretném az olvasót, hogy saját tapasztalatait idézze fel az olvasmány során, szándékosan fogalmaztam úgy, hogy ez lehetséges legyen. Az alap kutatásnak arra kell szorítkoznia, hogy bemutassa a rendszerek működését, amihez leírásokat, logikus levezetéseket és történelmi utalásokat szokás használni. Mégis úgy éreztem, a statisztika eszközeivel is alá kell támasztani a hivatalnokok ideológiai impregnáltságának meglepő mechanizmusát, valamint a hivatalnokok láthatatlanságának bámulatra méltó szerkezetét. Ezek a bizonyítások ausztriai adatok felhasználásával a kitérőkben szerepelnek. A szakmai olvasónak a jegyzetek biztosítják az ellenőrzés lehetőségét.

A közszolgálati alkalmazottak törvényszerűségei, ideológiai esendőségük, hatalmi pozíciójuk és a létért vívott küzdelmük csak az övék, de meghatározzák más társadalmi csoportok magatartását is. A hivatalnokok a kontinentális Európa országaiban mindig az időtlenséggel kalkuláltak, hagyományos struktúráik a változatlanúságra épültek. Egy olyan korban, amelynek mantrája az úgynevezett „változás” (*change*), érdemes az állami funkciók jelentését újraértelmezni.

Jelenleg a hivatalnokok leépítése tűnik minden probléma szabadalmazott megoldásának. Ám az észszerűnek látszó gazdasági indoklást felül kell vizsgálni, mert az csalóka; és – mint oly sokszor már a történelemben – a személyzet és a járandóságok kurtítása súlyos következményekkel jár. Az elmúlt évtizedek nagy átalakulásai okozzák, hogy a kontinentális országokban a régi, hagyományos bürokratikus struktúrák megváltoznak. A hivatalnokok leépítése az elmúlt százötven év egyik legnagyobb, vagy talán a legnagyobb és igen robbanásszerű társadalmi változását okozza. E folyamat következményei közül csupán az bizonyos, hogy hasonló törekvéseket a 20. században mindig visszafordítottak, és még erősebb bürokráciát hoztak létre.

Ennek a könyvnek nem célja a bürokrácia dicsőítése, sem elítélése, hanem a bürokratikus állam állandó és visszatérő jellegzetességeit

kívánja napvilágra hozni. Ehhez először is arra van szükség, hogy kiiktassuk előítéleteinket a hivatalnokokkal szemben – mind a negatívakat, mind a pozitívakat. Már túlságosan régóta tartják őket lustának, lassúnak, nem hatékornak és hozzá nem értőnek, akiktől ugyanakkor elvárják, hogy híven szolgálják a közérdeket, kötelességtudóak legyenek, igazságosan cselekedjenek, valamint a méltányos eszközöket válasszák döntéseikhez. E közhelyek ismételtetése helyett izgalmasabb a közszolgálati alkalmazott minden kétséget kizáróan különleges mentalitásának és társadalmi szabályainak feltérképezése. Ez az út egy nem bejárt, szűk ösvényen, az állam elutasítása és dicsőítése között, az anarchia és az etatizmus szakadékai között vezet.

Több új fogalmat kellett bevezetni, és számos meglévő kifejezést újonnan értelmezni. Kiindulásképp a hivatalnokok *kiszolgáltatottságát* és *Don-Corleone elvű kapcsolatrendszerét* mutatom be. Ez vezet a *szakmai szocializáció* és az *ideológiai impregnáltság*, valamint az *örökhagyás zárlatának* törvényszerűségeihez. A hivatalnokok magatartása alapján különbséget teszünk a *lojális időszak* és a *passzív ellenállás időszaka* között. Ez különös mentalitásbeli eltérést okoz, a lojális korszakokban a *buzgó előresiető engedelmisséget*, a passzív ellenállás idején a *továbbtötő pepecselést*. Egy fontos jellegzetesség a *felelősség átruházása* az intézményre, amely minden bürokratikus tevékenység vezérelve. Az *akta* a bürokratikus rend alapja, egy olyan találmány, amelyik lehetővé tette egykor a modern államvezetést, a gépi pontosságú mechanikus adminisztrációt, amelynek jelentősége felér az ipari forradaloméval. Végül egy csapásra láthatóvá válik, hogy milyen közönséges és banális jelenségekről van szó: az államosítás és a privatizáció folyamatának mindig visszatérő, olykor tragikus variációiról, amelyeket *örök körforgásként* jellemezek.

Társadalmi tények, mint a közszervezetek hatékonysága, a korrupció, az intrika, a projektek, a reformok és az ügyfélkapcsolat az a hat téma, amelyekről sok szó esik a médiában, a tudományban és az irodalomban, valamint magában a közigazgatásban. Nem elméleti vita volt a szándék, hanem megkérdőjelezni a magától értetődőt.

Zárójelben jegyzem meg, hogy ez a könyv a magyar olvasónak részben más jelent, mint az eredetileg megcélzott osztrák és német publikumnak. Erre nem törekedtem. Engem is meglepett, hogy mennyire

közösek azok a jelenségek, amelyekről sokan azt hiszik Magyarországon, hogy csak magyar sajátosságok. A 19. századi magyar balsors és a 20. századi magyar sorstalanság identitásképző motívuma, hogy legalább a piszkos és nemtelen nehézségeink a miéink, legalább azok provinciálisan magyarosak. Nos, látni fogja az olvasó, ez sincs így. Magyarország is egy tipikus kontinentális európai ország, még bajai sem csak a sajátjai.

# Bürokratikus tevékenység és munkahely

*Ha új lakásba költözünk, bizalmas barátainknak meg szoktuk mutatni új otthonunkat. Így vagyok most én is. Új területekre vezetem az olvasót, az illendőség azt kívánja, hogy elmondjam, hogyan fogom használni a kifejezéseket. Ezek nem olyan egyértelműek, mint sokan feltételezik.*

## 1.1 Közzolgálat

A hétköznapi szóhasználatban leginkább a közigazgatás adminisztratív dolgozóit illetjük „hivatalnok” kifejezéssel, eközben elsikkad az állami feladatok sokrétűsége. A közzolgálatához tartoznak az államigazgatás, a megyei és helyi kormányzati szervek, az állami erőszak-szervezetek, a bíróság és az igazságszolgáltatás, a népjóléti intézmények, az állami kultúripar, valamint a közfeladatokat ellátó állami és kvázi állami ipari és szolgáltatóvállalatok. A bürokráciáról szóló klasszikus szakirodalomban, így Max Weber, Robert Merton vagy Michel Crozier munkáiban a *hivatalnok* szintén a közzolgálat személyi állományának egészét jelöli az állami ipari és szolgáltatóvállalatok alkalmazottaival együtt. A továbbiakban egy általánosan érthető, a szociológia kritériumainak megfelelő, egyszersmind értékítéletektől mentes terminológiát követve a *közzszolgálati alkalmazottak*, *közzszolgálati dolgozók* vagy a *közzszolgálat*, illetve a *közzszféra személyi állománya* fogalmakat

fogom használni, a legtágabb értelemben vett *hivatalnok* szinonimáiként.

Az állam két részre tagolódik: a politikára és a közzszolgáltatásra. A politikai képviselő a pártok civil szintjén kezdődik, és demokráciákban a parlamentek, illetve a kormány állami szintjéig terjed. A főállású politikusok képzése informális úton történik, nincs sem előírt képzettségi szint, sem hivatalos képesítés, ami minden más állami pozícióhoz az alkalmazás feltétele. A politikusok társadalmi csoportja roppant kicsi, más társadalmi törvényszerűségeket követ, más az érdeke és más a működési rendszere, mint a közzszolgáltatási alkalmazottnak. A politikusok jelen vannak a parlamentekben (az Európai Parlamentben, az ország- és nemzetgyűlésekben, a szövetségi és a tartományi parlamentekben), a kormányban, a kamarákban és más önkormányzati testületekben, valamint a minisztériumok legfelső szintjein, ahol törvénybe iktatják, vagy rendeleteken, felterjesztéseken és utasításokon keresztül formális kereteket biztosítanak az elit csoportok által informálisan szorgalmazott politikai döntéseknek.

A közzszolgáltatásban a minisztériumok, országos, regionális és helyi hatáskörű alsóbb hatóságok és intézmények szereznek érvényt a törvényeknek és más formalizált politikai szándéknak, de idetartoznak a társadalmi javak előállításával és közösségi szolgáltatásokkal megbízott intézmények és vállalatok is. Néhány pozíció, mint például a polgármestereké, egyaránt sorolható a politikához és a közzszolgáltatáshoz.

A politikusok a maguk különleges feladatköre miatt és egészen sajátos, a kapcsolati hálón keresztül történő informális képzettségük és személyes felelősségük miatt akkor sem tartoznak a közzszolgáltatáshoz, ha munkajogilag hivatalnokok. A minisztériumok előkészítik a törvénytervezeteket, ennek során a közzszolgáltatás széles körű tapasztalataira és ismereteire támaszkodnak, továbbá háttér-információkat adnak a törvények nyilvános politikai képviselőjéhez. Másfelől a minisztériumok személyi állománya igyekszik átültetni a politikai szándékot az alsóbb szintekre (Mayntz 1985). Politikusnak számítanak a miniszterek, az államtitkárok és közvetlenül nekik alárendelt munkatársaik csakúgy, mint az érdekképviselők és a politikai pártok funkcionáriusai, akiknek a politikai akarat civil formálásában van szerepük.

A politika és a közzszolgáltatás közti éles határ a minisztériumokban közvetlenül a miniszteri szint alatt húzódik. A minisztériumok feladata egyrészt a politikai és nyilvános képviselő támogatása, másrészt az alárendelt intézmények és az állami vállalatok működésének tervezése, koordinálása és irányítása.

A közzszolgáltatás feladatait tekintve az alábbi kategóriákba soroljuk:

- (1) *A közzszolgáltatás központi feladatait* az állami adminisztrációban dolgozók látják el (a minisztériumok és az azoknak alárendelt intézmények, valamint a regionális és helyi közigazgatás alkalmazottai). Valamennyi intézmény államilag szervezett, és mindegyiknek monopolizált jogosítványai vannak. Idetartozik a teljes adminisztratív állomány, a városháza portásától az osztályvezetőig, és a bírói testület, a bírósági teremőrtől a legfelsőbb bíróság elnökéig.
- A fegyveres testületek (a vámhatóság, a büntetés-végrehajtás és a rendőrség) tagjait és a katonákat, valamint az e testületeket igazgató minisztériumi és hatósági alkalmazottakat közzszolgáltatási alkalmazottnak tekintik, a sorköteleseket viszont általában nem.
- (2) *A tág értelemben vett közzszolgáltatás* magában foglalja a jóléti – szociális, oktatási egészségügyi és állami lakásügyi – intézmények személyi állományát. Idetartoznak például az egyetemi oktatók, a szociális munkások és az ápolónők. Állami feladatokat látnak el, munkaadó intézményeik a politikai szándéktól függenek, és szerkezetileg is a közzszolgáltatás részei, akkor is, ha tulajdonjogilag esetleg nem közvetlenül az államhoz tartoznak.
- (3) *A legtágabb értelemben vett közzszolgáltatás* magában foglalja a pénzgazdaságot, az állami termelést és a szolgáltatásokat is. Idesorolandó a közfeladatokat ellátó bankok (mint a nemzeti bank és a tartományi bankok), a felségjogokkal vagy monopóliumokkal rendelkező vállalatok (például fegyvergyárak, energetikai cégek, állami erdészetek, autópálya-üzemeltetők), valamint az állami médiák és színházak személyi állománya.

A közszférán belül különbségek vannak az állami szektor és az *egyéb közügyi egységek* között. A kvázi állami intézmények fennállását állami garanciák biztosítják, függetlenül a tulajdoni viszonyoktól (egyetemek, autópálya- vagy repülőtér-üzemeltetők). Létezésük addig garantált, ameddig elismerten a köz érdekében működnek. Magáncégek alkalmazottainak is lehetnek állami jogosítványaik (például parkolási pótdíj behajtása), és ezáltal munkahelyük közintézmény. Hogy egy állam mely ágazatot monopolizál vagy tekint közügynek, az gazdasági, katonai vagy politikai számításának függvénye. Így lehetett a 19. században állami monopólium a selyemhernyó-tenyésztés vagy a só- és rézbányászat; ma ilyen például a hulladékgazdálkodás.

Az állami és a kvázi állami intézmények alkalmazottai gyakran hasonló tevékenységeket folytatnak s hasonló hatáskörrel és jogosítványokkal rendelkeznek, de vannak jogi, közgazdasági és társadalmi eltérések. A kvázi állami intézmények a rájuk ruházott jogosítványok gyakorlásában szigorúbban követik a szabályokat és merevebben ragaszkodnak hozzájuk, mint az állami intézmény dolgozója. Például ha egy gyógyszerre szoruló nem egészen szabályosan parkol a gyógyszerértár előtt, a rendőr hajlamosabb eltekinteni a büntetéstől, mint a parkolóőr. Ennek nem csak az az oka, hogy az utóbbi a minél nagyobb büntetési bevételben érdekelt, vagy hogy korlátozott hatalmában igyekszik jobban érvényesülni. Van egy fontosabb ok is: a monopólium kiszervezésekor a büntetés lehetősége a büntetés köteleességébe csap át. Egy kiszervezett intézmény ideológiája a ráruházott jogosítványok érvényesítésére irányul. Tipikus cselekvésmódjából inkább fogja száműzni a környékletet és a joviális mérlegelést, mint egy állami intézmény. A kiszervezett kulturális intézmények, különösen ha monopolhelyzetük vagy dotációjuk időleges, és fennmaradásuk ennek meghosszabbításától függ, könnyen válnak propagandamédiummá vagy az állami politikai akarat tevőleges végrehajtójává. Sok esetben inkább, mint egy állami kötelékben tartott intézmény, amelynek dolgozója alkalmasint a kétkedés és a passzív ellenállás luxusát is megengedheti magának. A jogosítványok kiszervezése magántulajdonú intézménybe vagy alapítványba ezért nem a hivatali erőszak lazítása, hanem annak optimalizálása. Az ilyen intézmények alkalmazottai nemcsak közgazdasági szempontból (→ Függelék), hanem a szociológia ismérvei szerint is a közszolgálathoz tartoznak.

A közszféra alkalmazottai négy státuszcsoportha oszthatók: kinevezett hivatalnokok, akiket felségjogi aktsussal helyeznek státuszba;<sup>1</sup> szerződéses alkalmazottak, akiket határozott vagy határozatlan időre bíznak meg egy konkrét feladat ellátásával; fizikai dolgozók; és atipikus módon foglalkoztatottak, ilyenek a tiszteletdíjért dolgozó munkatársak, gyakornokok, kölcsönmunkaerő, projektrésztvevők, jelöltek vagy tanoncok.

A fizikai dolgozók és az atipikus módon foglalkoztatottak szerepe a munkamegosztásban jelenleg nem határozható meg egyértelműen. Sokszor nekik is vannak jogosítványaik, a hierarchia legalsó szintjén állnak, ezért az ügyfelekkel való érintkezésben gyakran merevek. Bizonyos működési területeken és feladatkörökben viszont egyáltalán nincsenek jogosítványaik, csupán fizikai kisegítő tevékenységet folytatnak. Sok esetben nem az adott intézmény felel a tevékenységükért, hanem ők maguk tartoznak felelősséggel. Nem mindig kötik őket az intézményi normák, és nem nekik maguknak kell végezniük tevékenységük adminisztrációját. Vitatott, hogy mennyiben tartoznak a közszolgálat személyi állományhoz. Bizonyos azonban, hogy általuk lefelé meghosszabbodik a hierarchikus ranglétra, ami egyúttal a felsőbbtség hatalmának bővülését jelenti.

A státusz szerinti megkülönböztetés döntően munkajogi, a büntetőjogban például valamennyi közszolgálati alkalmazott hivatalnoknak számít Ausztriában és Németországban, ha rendelkezik a megfelelő jogosítványokkal (→ Függelék). A magyar büntetőjog különbséget tesz hivatalos és közfeladatot ellátó személyek között, de a joggyakorlatban egyre inkább összeér a két fogalom. Ezért Magyarországon is hasonló büntetés jár egy önkormányzati tisztviselőnek vagy egy tanárnő ellen elkövetett erőszak esetén (Btk. 310. §; Btk. 311. §). Ausztriában előfordul, hogy a kinevezett hivatalnokok és a szerződéses alkalmazottak egyazon irodában, szomszédos asztalnál ülnek, messzemenően hasonló tevékenységet végeznek, és egyforma döntési hatalmuk van. Ennek ellenére a szerződéses alkalmazottak fizetése lényegesen alacsonyabb (Szövetségi Kancellári Hivatal 2008). Az eltérések szociológiai szempontból is számottevők: nemcsak a javadalmazásban és a munkaviszony jogi alapján jelentkezik, hanem a karrierkilátásokban is.<sup>2</sup> Németországban a munkajogilag hátrányosabb helyzetben lévő csoportot



*közalkalmazottaknak* [(öffentlich Bedienstete) nevezik, Ausztriában viszont mindkettőt, a kinevezett és a szerződéses hivatalnokokat egyaránt *közalkalmazottaknak* hívják. Az újabb politika- és közigazgatás-tudományi szakirodalomban a *közalkalmazott* fogalma kiszorítja a *hivatalnok* kifejezést, részint az angol befolyás hatására (*public service*), részint mert kevésbé minősítő. A továbbiakban ezt a kifejezést a klasszikus szóhasználat értelmében alkalmazom, miszerint a közalkalmazottak a közszolgálat személyi állományának egy részcsoportját alkotják, a *közszolgálati alkalmazott* a nagyobb gyűjtőfogalom.

## 1.2 Intézmény

A közszolgálati alkalmazottak munkahelyét a továbbiakban a szokásos szóhasználatnak megfelelően intézménynek fogom nevezni, tekintet nélkül arra, hogy hivatalról, hatóságról, szervről, intézetről vagy valamilyen más állami egységről, illetve kvázi állami vállalatról van-e szó. Az „intézmény” fogalmát ma például a neoinstitucionalista irányzatban alkalmazzák ettől eltérően. A neoinstitucionalizmus jelenleg a szociológia egyik népes, sokak által művelt ága. Híres képviselője, W. Richard Scott szerint az amerikai szociológusok többsége, valamint menedzserképzők, közgazdaság-, média- vagy neveléstudományi karok és tanszékek is ennek az elméletnek a szellemében oktatnak és kutatnak.

A neoinstitucionalizmus a szervezetszociológia része, vagy – ahogy képviselői látják – annak továbbfejlesztése. Ez az elmélet nem foglalkozik a klasszikus szakirodalommal, hanem egyszerűen átsiklik fölötte. Bár ennek az eljárásnak vannak előnyei, amennyiben naiv frissességgel meg lehet szabadulni minden béklyótól, megvan az a hátránya is, hogy újból fel kell fedezni sok mindent. Ez a fajta elméletalkotás különösen hajlamos állami politikai befolyásnak megfelelni, vagy a fősodort követni. De az elmélet különleges szaknyelvének és tapasztalati vizsgálati módszerének köszönhetően elismert eredmények is születtek (Stinchcombe 1997).

A neoinstitucionalizmus elve az, hogy nemcsak szervezetekkel foglalkozik, hanem mindenféle újítással, szokással és tevékenységgel. Az in-

*tézmény* fogalmát tágan értelmezi, úgy, hogy az megfelel a *társadalmi ténynek*, ami a klasszikus szociológia egyik világosan definiált fogalma. Társadalmi tényről akkor beszélünk, ha valami tartós, kötelező érvényű, mértékadó és közösségileg elismert cselekvési normává válik, mint például a köszönés. Az idevezető út az intézményesülés, ezért nevezték át a *társadalmi tényt intézményre*.<sup>3</sup>

Az alábbiakban azonban a 19. és a 20. századi gyakorlatnak megfelelően, és Émile Durkheim szellemében, a tartós, kötelező érvényű és fontos közösségi újításokat, szokásokat, tevékenységeket és azok megtagadását *társadalmi tényeknek*, az ilyen cselekvési minták megszilárdulásának folyamatát *intézményesülésnek*, az állami szervezeteket – ellentétben a parlamentekkel és politikai szövetségekkel, illetve a magánvállalatokkal – *intézményeknek* fogjuk nevezni (vö. Durkheim 1999: 100 skk.). Ez a terminológia nem követi a trendet, amelyik mindhárom fogalmat egyetlen kifejezéssel, az *intézménnyel* jelöli.

## A szakirodalom és a láthatatlanság

*A bürokrácia nem érdekelt senkit. Unalmas témának számít, miként a hivatalnokok maguk is. Az úrlények iránt például sokkal nagyobb az érdeklődés, holott ők – ellentétben a közzsféra személyi állományával – nem határozzák meg a mindennapi életünket, a politikát, a gazdaságot vagy a kultúrát. Talán valami összeesküvés-elmélet izgalmas lenne, de ilyesmivel nem szolgálhatok. Inkább bemutatom azt a meglepő jelenséget, hogy miért fontos előfeltétele a hivatalnokok létének a láthatatlanság. Hogyan és miképpen lehetséges, hogy közöttünk és velünk élnek, mégsem veszünk róluk tudomást?*

A bürokráciáról és a hivatalnokokról mindenkinek van elképzelése. A hatóságoknál és a hivatalokban szerzett személyes tapasztalat a szocializáció része. A hivatali érintkezés élménye sokszor rendkívül intenzív, mert bennünket, illetve hozzánk közel állókat érint. Ezen túlmenően a média is rendszeresen beszámol visszaélésekről, sikkasztásokról, elhibázott beruházásokról, áthelyezésekről, korrupcióról vagy szükséges reformról, illetve az ezzel szemben kifejtett ellenállásról. A klasszikus és a modern szépirodalom szintén termékeny a bürokrácia leírását illetően, és nem utolsósorban a filmművészetben is fontos szerepet játszik a közszolgálat – legyenek azok akciófilmek, vígjátékok vagy szerelmes filmek.

Gazdag szakirodalom foglalkozik a *hivatalnokok, közalkalmazottak, közszolgák, bürokraták, közszolgálati dolgozók, közszolgálati eliték és a hatalom*

*birtokosai* témájával; ezek a fogalmak mind szorosan összekapcsolódnak. Bár az elnevezéseket eltérően használják, és még egyazon kifejezésnek is jócskán változó a jelentése, mégis a személyek ugyanazon körét értjük rajtuk. A szakirodalom számos tudomány és azokon belül is külön ágazatok között tagolódik. A tekintélyes mennyiségből és az eltérő megközelítésmódokból fakad, hogy a szakirodalom rendkívül ellentmondásos.

A *történelemtudomány* angol és német nyelvterületen több, a közszolgálat történetét taglaló, összefoglaló művet tud felmutatni. Ezen túlmenően sok könyv foglalkozik a bürokrácia történetével egyes időszakokra és régiókra, vagy akár helységekre összpontosítva. A közszolgálat és közigazgatás különböző területeire, így például az oktatás, az egészségügy vagy a katonaság történetére szakosodott leírások tömege külön könyvtárat töltene meg. Az egyes jelenségeket, mint állam, hatalom vagy korrupció, alighanem egyetlen történelmi mű sem tudja megkerülni.

Az államról a filozófia kezdetei óta írnak. Minden bölcsészt és politikust megindított ez a téma, Platónról Schopenhauerig, Lenintől Derridáig, Konfuciustól Poulantzasig. A legváltozatosabb írások születtek az államról a maga megfoghatatlanságában, a hatalom és az uralkodás kimeríthetetlen kérdéséről, az alárendelték szenvedésének enyhítéséről vagy a harcok és háborúk szükségszerűségéről. A szociológiától távol állnak ezek az értelmezések. A körütekintő Max Weber egy pillantást sem vetett rájuk, mert a társadalomtudománynak az állam anyagiasult valóságával, a hivatalnokokkal és a politikusokkal, a tényszerű felépítési és jogi rendszerek okaival kellett foglalkoznia. A különbség a tudományos módszeren és egy modern szemléleten alapszik, amelyik a tudomány tárgyát a maga anyagi (valamint az azzal egyenrangú szimbolikus és hierarchikus) valóságában értelmezi.

A *szervezetpszichológia* kimerítően tárgyalta a szervezetek irányítási, ellenőrzési és szabályozási mechanizmusait, az állami intézmények és alkalmazottaik különleges társadalmi helyzete – néhány kivételtől eltekintve – mégis figyelmen kívül maradt. A közszolgálat személyi állományát rendszerint egy kalap alá vették a privát szféra irodai alkalmazottaival, ami miatt elkerülhetetlenül elsikkadt a társadalmi valóság. Az állami szektor alkalmazottai másképp cselekszenek, mint azonos

szakmájú kollégáik a magánszektorban. Utóbbiak szinte mindig hivatkozhatnak a gazdaságosságra, a közszolgálatban dolgozók azonban szinte soha. Tevékenységüket mindig ideológiák igazolják.<sup>4</sup>

A közszolgálatnak van saját tudománya is, az *államigazgatás tudománya*, amely korábban leginkább a nemzetbiztonsági szervek képzésénél kapott kiemelt szerepet úgy Keleten, mint Nyugaton. A hozzáférhetőség meglehetősen zárt körű volt. Ebből lett az 1990-es években a közigazgatás tudománya, vagy ugyanaz új ruhában, a *Public Management*. Tárgya a leíró jogi és államszerkezeti ismereteken kívül, hogy a közszféra személyi állománya miként ellenőrizhető és irányítható. Az államigazgatás tudománya az irányítás és kormányzás lehetőségeivel foglalkozik, de a közszolgálati alkalmazottakat objektumként, tárgyként kezelte, akikre hatást gyakorol a politika, és akiket keresztül a politika érvényt szerez magának. E tudomány figyelmét is elkerülte a közszolgálat társadalmi egysége.

A közszolgálat témája a mai *jogtudományban* és a *politológiában* is elhanyagolt. A közszolgálat komolyabb elemzése, a belső folyamatoknak és azok politikával való kapcsolatának taglalása nagyon korlátozott mértékben áll rendelkezésre (Biegelbauer et al. 2014: 350).

A politológián és az államigazgatási tudományokon belül kialakultak különlegesen szakosodott területek. A dallamos angol elméletnevek mögött megannyi politikai irányváltás húzódik.<sup>5</sup> Itt a közszféra vizsgálatának valóságos inflációja figyelhető meg, úgy empirikusan, mint elméleti síkon. A szakirodalom mennyiségére aligha panaszkodhatunk, csupán arra, hogy értéke vajmi csekély. Ezek az elméletek a közigazgatási reformok legitimálása vagy kritikája érdekében készültek. Szakosodott és politikailag alkalmazkodó munkák.

A szociológia klasszikusai is foglalkoztak a témakörrel. Már negyven éve annak, hogy Renate Mayntz, Niklas Luhmann tanítványa összegezte, hogy mit tudunk a közszolgálatról a szociológiában (Mayntz 1985 [1978]). Pierre Bourdieu huszonöt évvel ezelőtt tartotta legendás előadásait ebben a témában (Bourdieu 2014). Michel Foucault-nak sikerült bizonyítania, hogy az elvont politikai akarat mentalitássá alakul (*governmentality*). Ez az elmélet továbbfejlődött, az újabb *governmentality*-munkák korunk állami ideálját, a menedzser-magatartást veszik célba.

Nemrégiben német szociológusok az eddigi eredmények számbavételekor a közszolgálatot találóan a *szociológia* „ismeretlen kontinensének” nevezték (Grabe et al. 2012). Franciaországban és mind inkább német nyelvterületen is egyre szorgalmazzák az empirikus kutatást, ám alkalmas elmélet nélkül az empirikus kutatás keveset ér. Elméletrend-szerező ismertető munkák is alig készültek. Frissen jelent meg Karl Seibel írása, amely jó néhány elméletet vesz számba, de a válogatás véletlenszerű, az ismertetés talányos (Seibel 2017).

Az elégtelen szintű szociológiai kutatás annak a ténynek is köszönhető, hogy a társadalommodellekben a közszolgálati dolgozók társadalmi csoportja egyszerűen nem szerepel. A társadalomtudomány az 1970-es évek óta egyre kevésbé veszi figyelembe a munkamegosztást és az abból adódó jellegzetes társadalmi határokat. A társadalmi tényeket és folyamatokat magasan elvont (meta)szinten értelmezik, ami miatt feleslegessé válik az egyes társadalmi csoportok vizsgálata. A hivatalnokokat feltűnően magas számarányuk és a munkamegosztásban betöltött különleges szerepük ellenére sem tekintik önálló társadalmi csoportnak, vagy kiiktatják a látómezőből. Ez azt eredményezi, hogy nem létezik érvényes vagy használható társadalommodell.

Egy másik ok, amiért ez a csoport kimaradt a társadalom összképéből, az, hogy a hivatalnokok nem mindenütt fontosak. A kontinentális Európán kívül csupán néhány latin-amerikai országban (például Argentínában, Chilében) és néhány ázsiai országban (például Kínában, Japánban) játszanak hasonlóan központi szerepet. Sok országban valóban alig lehet őket a magáncégek alkalmazottaitól megkülönböztetni, nem utolsósorban azért, mert a legtöbb közszolgálati dolgozó pályafutásának csupán egy részét tölti a közszférában. Sokan folyamatosan váltogatják munkaadójukat a magánszektor és az állam között, ami a kontinentális európai országokban rendkívül ritkán történik. E társadalmi csoport öntörvényű önállósága és különlegessége leginkább a kontinentális európai országokban egyértelmű.

A közszolgálati dolgozók kiiktatása a társadalmi összképből mégis nehezen felfogható tény. Ennek van még két másik fontos oka, amelyekről az alábbiakban lesz szó. Az egyik az, hogy a láthatatlanság a hivatalnokok hagyományos védekezési stratégiája, amelynek fenntartása mindnyájunk érdekében áll. A másik az, hogy vannak mítoszokon

alapuló, megkövesedett kifejezések és merev társadalmi képzetek, amelyek kitörölhetetlen közösségi alapismeretté váltak.

## 2.1 A láthatatlanság mint védekező mechanizmus

*A statisztikai adatok mindenekelőtt arra valók, hogy szebbé tegyék a világot, mint amilyen. Nem a saját tapasztalat, hanem az összehasonlítás ad bizonyosságot nekünk arról, hogy jó helyzetben vagyunk. Szeretünk számokba kapaszkodni, szükségünk van a jól informáltság fölényére és a hivatalosság megbízhatóságára. De mi történik azokkal a számokkal, amelyeket az állam saját magáról az adatgyűjtés, az adatfeldolgozás és az adatkiértékelés során előállít? Miért elfogadott, hogy a bürokráciára vonatkozó adatok körül Európa-szerte a rendszert képző rendtelenség elve uralkodjék?*

A közszolgálat személyi állománya egyrészt a politikai vezetés, másrészt a nyilvánosság kiszolgáltatottságában él. A bürokratikus állam kialakulása óta újra és újra visszaköszönt az a népszerű követelés, hogy csökkentsék a bürokrácia költségeit. A hatalmi változások első áldozatai már a 19. században a közszolgálati alkalmazottak voltak Franciaországban, a Német Birodalomban és a Habsburg Monarchiában egyaránt.

Több mint százötven éve folyik ellenük elkeseredett harc, talán azért is, mert tévesen a politikai vezetéssel azonosították őket. Sajátos védekezési taktikát alakítottak ki: letagadták önmagukat. Nem alakult ki köztük közösségtudat, és a visszatérő kurtítások ellen is alig tiltakoztak nyíltan, annak ellenére, hogy azok egyszerre érintették fizetésüket, kiváltságait, státuszukat és létszámukat. Úgy tűnik, évszázadokon keresztül sikeresebb taktikának bizonyult egy titokzatos, árnyaszerű lét.

Állami legalitásuk ellenére a hivatalnokok egyre több mindent tartottak magukról titokban. Számuk folyamatosan növekedett, és az ezzel összefüggő költségek is emelkedtek. Jóllehet az erre vonatkozó adatok hivatalosak voltak, mégis egyre átláthatatlanabbakká váltak. A hivatalnokok fennmaradásért vívott küzdelmének része volt, hogy eltitkolják fizetésüket és fizetésen túli juttatásaikat, sőt létezésüket is. Az állami költségvetés, a statisztika és a közigazgatás egymást kiegészítve és

egymásra építve segített szisztematikusan rejtegetni az állami alkalmazottakat és össznépi költségeiket. Teljesen torz társadalomképzetek születtek, amelyek a hivatalnokokat vagy egyáltalán nem, vagy csak érintőlegesen vették figyelembe. Könnyen történhetett ez, hiszen a tapasztalat élményét mindig felülírja az adatok racionalizmusa.

A mindenkori politikai vezetésnek sem volt érdeke, hogy ellenálljon a redukció populista igényének. Sőt, két hatalmpolitikai okból gyakran szüksége is volt erre: hatalomátvételek esetén célirányosan cserélték a kulcspozíciókat, és ideológiai váltáskor az intézmények állományának széles körű cseréje történt. A létszámcsökkentés örve alatt a politikai vezetés igazolni tudta a hatalomátvételt és -fenntartás e két elengedhetetlen lépését. A politikai hatalom újra meg újra maga is követelte a bürokrácia redukcióját, hogy a hatalmi átalakulás hatékonyságát növelje. A leépítés eredménye mindig létszámnövelés lett. A közvélemény és a politikai hatalom kettős nyomása arra készítette a közszolgálati dolgozókat, hogy létük leplét szöjék. Úgy tettek, mintha nem is lennének. Legalábbis nem annyian, és nem olyan költségesen.

### 2.1.1 A számok költészete

A statisztikai számok és adatok mindig az időszerű politikai vagy tudományos elméletet tükrözik. És nem fordítva, nem a számok alapján készülnek az elméletek. A számok azt tudják bizonyítani, amit egy elmélet már állít, ami nincs, az nem szorul bizonyításra sem. A számok és adatok mindig hitelesnek és meggyőzőnek tűnnek, még akkor is, ha teljesen irracionális állítást bizonyítanak (mint például egy börtön gazdaságosságát). A közszolgálat statisztikai adatai létrehozásukkor, feldolgozásuk során és értékelésükkor is megszépülnek. Ez az adatkezelés nem egy irányított politikai manipuláció, vagy főleg nem valami összeesküvés eredménye, hanem egy olyan gyakorlatnak köszönhető, amely a közszolgálat rendszerébe már mélyen beivódott.

Az intézmények pragmatikus magatartása következtében az adatok már az *adatszolgáltatás* közben megszépülnek: minden intézmény törekszik a költségsökkentés politikai elvárásának úgy megfelelni, hogy feladatait mégis el tudja látni. Ezért az intézmények kihasználják a

legális foglalkoztatás minden részét, hogy tudjanak személyzetet alkalmazni és fizetni. Például a gyakornokok, a szezonális, alkalmi vagy kölcsönmunkaerő, a jelöltek (gyakran több éven keresztül a leendő alkalmazás várományosai) és az egyéni vállalkozónak vagy külső munkaerőnek álcázott munkatársak még véletlenül sem kerülnek a személyzeti költség rubrikájába. Az időszakos vagy díjszerződéses megbízásokat anyagköltségként lehet elszámolni, vagy projektköltségként esnek ki az intézmény számviteléből és nyilvántartásából. Ez a gyakorlat már intézményi szinten elfedi és a statisztika számára megfoghatatlanná teszi a valós alkalmazotti létszámot, és zavarossá teszi a költségeket.

Hogy mi tartozik az állami szektorhoz, azt az *adatfeldolgozás* rostája is szűri. A valós személyi állomány egyes részei kimaradnak a statisztikai nyilvántartásból. Ennek módja változatos: az állomány létszáma csökken az „aktivitás” szempontja szerint, az aktív munkából kiesők révén (csecsemő- és gyermekgondozás, gyermekápolás, fizetéses vagy fizetés nélküli távollét, betegség, rehabilitáció), a részfoglalkoztatásból adódó jövedelem mértéke miatt (például Ausztriában a létminimum fele alatt), a fizetést helyettesítő díjakat folyósító intézmény illetékesége alapján (például egészségbiztosítás vagy rendkívüli költségvetési tételek), a foglalkoztatás tartama miatt (mint időnyomunka, próbaidő vagy ideiglenes alkalmazás), a képzés alá sorolhatóság értelmében (mint jelöltek és gyakornokok), vagy az alkalmazásra várók státusza alapján (például doktoranduszok és diplomázók).

A követelménytől függően egész szakmákat és intézményeket is figyelmen kívül lehet hagyni. Ennek ismérve gyakran az állami intézmény tulajdonosi státusza (szövetkezet, egyesület, alapítvány), a számvitel minősége (közjogi vagy magán), a szervezeti vagy funkció szerinti besorolás (központi vagy helyi számvitel, kincstári vagy elkülönített pénzalapok), feladatok szerint (személyzeti, könyvelési és informatikai osztályok és részlegek), a foglalkoztatás jogi állaga szerint (szerződéses alkalmazottak) – hogy csak néhányat említsék.

A számítás módja, az *adatkiértékelés* is torzíja kalkulációt. Például nem lehet ellenőrizni, hogy a részfoglalkoztatásba a minimálisan foglalkoztatottakat egyáltalán beszámították-e. Gyakran nem adják meg, hogy a közzétett létszámadatok a Teljes Munkaidős Egyenértéket (*Full Time*

*Equivalent*), azaz a teljes munkaidejű dolgozóra átszámított egyenértéket jelentik-e, vagy a részfoglalkoztatottakkal együtt az összes személy számát. Az sem világos, hogy hány óra számít teljes foglalkoztatásnak. Vajon a törvényes heti negyven óra, vagy a szakmára vonatkozó előírások szerinti ennél lényegesen kisebb óraszám? Ez például a tűzoltóknál vagy a tanároknál akár 20–25 százalékkal, a tisztviselőknél átlagosan 5–7 százalékkal is csökkentheti az adatot. Német nyelvterületen két egyenérték utal erre: *Vollzeitäquivalente* (VZÄ, teljes munkaidős egyenérték), illetve *Vollbeschäftigtenäquivalente* (VBÄ, teljes foglalkoztatási egyenérték). A szinonimának tűnő kifejezések között gyakran még vájt fülű statisztikusok sem tudnak különbséget tenni.<sup>6</sup>

A havi bruttó keresetekbe nem számítják bele az egyszeri kifizetéseket, például az üdülési hozzájárulást, karácsonyi jutalmat, külön jutásokat, prémiumokat vagy az adóköteles további juttatásokat (mint a szolgálati lakás, a különleges, nem kötelező biztosítás) vagy a visszaigényelhető adókedvezményeket.

Figyelemre méltó az is, hogy még elfogadott definíció sincs a közszférában dolgozók társadalmi csoportjáról (→ Függelék). Különösen akkor meghökkentő ez, ha figyelembe vesszük, hogy a kontinentális országokban értelmezéstől függően minden negyedik-ötödik bérből és fizetésből élő foglalkoztatott ideszámítandó. A skandináv országokban minden harmadik foglalkoztatott a közszféra alkalmazottja (OECD 2014). Ám a statisztika azt tudja mérni, amit a politikai tudományok, gazdasági vagy szociológiai elméletek már alapul vesznek. Számok nem helyettesítik az alapkutatást, és pontosan ez az, ami hiányzik.

Az adminisztratív költségek csökkentésével párhuzamosan egyre több feladat intézményesül. E paradox helyzet alapjául a közszolgálat személyi állományának Janus-arcú imázsa szolgál. Egyrészt a közszolgálatot haszontalan és hatástalan eszköznek tekintik, amelyet a magán-szektor messze felülmúl. Másrészt az államra egyfajta üdvösségi és megváltó funkció hárul, hogy átvállalja a problémákat, méghozzá olyanokat is, amelyek egészen a közelmúltig egyénileg megoldhatók voltak. E kettősség miatt az állandó feladattöbblet ellenére a közszolgálati dolgozók létszáma állítólag csökken.

## 2.1.2 Kitérő: Ausztria sikerszámairól

Mindezt előrebecsátva, most mégis számoknak kellene következniük e könyv állításainak alátámasztására. Kifogástalan forrásokból származó, szép és megnyugtató számoknak, kerekítés nélkül és hamisítatlanul. Mekkora a közszolgálat személyi állománya és az összes foglalkoztatotthoz viszonyított aránya? Ez Európában nem ismert. Vegyünk egy tipikus fejlett ipari országot, Ausztriát, és figyeljük meg a számok megépítésének bevált fortélyait.

Az osztrák szövetségi kancellári hivatal kiadványa szerint az állami szektor 2012-ben 456 600 embert foglalkoztatott (Bundeskanzleramt 2014: 12). A kiadvány a Statistik Austriát és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetet (OECD) nevezi meg forrásként. Nem említi viszont, hogy a számokat és táblázatokat a kancellári hivatal bocsátja a Statistik Austria rendelkezésére, amely aztán azokat a maga nevében publikálja és továbbítja az OECD-nek.<sup>7</sup> A kancellári hivatal ily módon egy önreferenciális zárt kört, a számok minőségét illetően határtalan szabadságot teremt magának.

Egy EU-rendelet értelmében minden tagállam köteles a számításához a Nemzeti Számlák Európai Rendszerét (ESA 2010) alkalmazni (EU-rendelet 2013). Ennek megfelelően Ausztriában egy 2013-as miniszteri rendelet írja elő a Statistik Austriának, hogy évente készítse el a kormányzati pénzügyi statisztikát (*Geburungsstatistik*), mely az állami szektort, annak adósságait és folyó kiadásait, valamint személyi állományát fogja át (Verordnung BMF 2013). A kormányzati pénzügyi adatok a mérvadók a maastrichti szerződésben rögzített fiskális kritériumok teljesítése tekintetében mind az EU költségvetéséhez nettó befizetőként hozzájáruló, mind a támogatást élvező országok számára. Belőlük számítják az államháztartási hiányt és az adósságállományt, s ha bármelyik túl magas, annak a nettó befizető országok esetében pénzbírság, a támogatott országok esetében a dotációk részleges megvonása lehet a következménye. Ezért Ausztriában a kancellári hivatal saját ügyének tekinti ezt a feladatot, és maga állítja elő az adatokat. A hivatal adatai különböző intézményektől származnak, ezek viszont árulkodóan – a mindenkori részterületek vonatkozásában – a kancellári hivatal adataitól eltérő számokat tesznek közzé.<sup>8</sup> A különbségek legfontosabb oka az,



hogy kiterjedt szűrkezónak vannak a tekintetben, hogy állami egységeket az állami (közjogi) szektorhoz, az egyéb közügyi szektorhoz vagy a privát szektorhoz sorolják. Az Európai Unióban főként Németország és Ausztria alkalmazza a számok megszépítésének taktikáját. A tekintélyes bécsi WIFO gazdaságkutató intézet egyik tanulmányának megállapítása szerint egyes években a közsféra személyi állományára vonatkozó adataik annyira hihetetlenek voltak, hogy az OECD fel sem vette azokat táblázataiba (vö. Pitlik et al. 2008: 116).

Az ESA 2010 definíciói nyomán azonban szűkült a mozgástere a súlyosan eladósodott intézmények statisztikai kiszervezésére. Az egyes egységeket kötelező a megfelelő (közjogi, egyéb közügyi vagy magángazdasági) szektorba sorolni.

A kancellári hivatal az említett kiadványban (Bundeskanzleramt 2014) a kiszervezésekkel összefüggésben egy korábbi rendeletre, az ESA 1995-re hivatkozik, ami az érvényes jogi szabályozás alapján teljes kép telenség.<sup>9</sup>

Tanulságos megnézni, hogy a Statistik Austria hogyan prezentálja részletesen a kancellári hivatal adatait az éves kormányzati pénzügyi áttekintésekben (Gebarungübersicht 2014). A szövetségi, tartományi, fővárosi és települési alkalmazottakra vonatkozó adatok nem egyeztetettek össze: különböző számítási módszerekkel, fogalmakkal és adatokkal találkozunk.<sup>10</sup> A tartományi adatokkal kapcsolatban a Statistik Austria megállapítja, hogy „minden tartománynak megvan tehát a saját könyvviteli változata, ami gyakorlatilag lehetetlenné teszi a közvetlen összehasonlítást” (Gebarungübersicht 2013: 47). Ezeknek a különböző minőségű adatoknak az összeadása minden statisztikai szabálynak ellentmond, ezért a Statistik Austria – szakmailag helyesen – nem közli a foglalkoztatottak összlétszámát. Ezt a szövetségi kancellári hivatal minden elemi szakmai higiénia nélkül megteszi (Bundeskanzleramt 2014). A szakmai hiányosságok, valamint a politikai indítékok miatt a kancellári hivatal számai – a statisztika diplomatikus nyelvén szólva – nem informatívak.

Besorolási nehézségek jellemzik a szövetségi pénzügyminisztérium adatait is.<sup>11</sup> Csak az állam személyi állományát veszik számításba, a kiszervezett intézményekből csupán azokat a személyeket, akik a kiszervezés napján ezeknél az egységeknél kinevezéssel véglegesített alkal-

mazásban álltak. A szerződéses alkalmazottak és az új felvételek nem jelennek meg a kimutatásban, akkor sem, ha az egységek szövetségi irányítás alatt maradtak, vagy más európai előírás miatt kellene állami-nak tekinteni őket. Az egyetemeket például 2004-ig vették figyelembe, attól kezdve a körülbelül húszezer egyetemi alkalmazott nem szerepel a statisztikában, miként az egészségügy személyi állományának döntő többsége sem.

Kiszervezéskor a szerződéses alkalmazottak gyakran kényszerűen átkerülnek az új jogtulajdonoshoz, míg a véglegesített hivatalnokok jogilag a területi igazgatási testületeknél maradnak, de az új társaságoknál kapnak szolgálati beosztást (mint a Statistik Austria alkalmazottai). Ebben az esetben a kinevezéssel véglegesített hivatalnokok a területi igazgatási testületek kimutatásába kerülnek, míg a szerződéses alkalmazottak kimaradnak. Vannak olyan kiszervezések is, amelyeknél az összes munkatárs átkerül az új egységhez, mint a vasutasok esetében (ÖBB). Ők többé nem jelennek meg a területi igazgatási testületek adataiban.

A kiszervezett egységek közszolgálati dolgozóinak egy része az államháztartási tervben nem személyként, hanem költségátelként szerepel. A *személyzeti hivatal* például évi 1,4 milliárd eurót kap (Gebarungübersicht 2013: 47), ami nagyjából harmincezer hivatalnoknak felel meg. Ezekből a költségekből az egyes egységek valamennyit visszafizetnek ugyan a központi kincstárba, de az állam más transzferfizetéseket is teljesít ezen egységek felé, ezért a költségcsökkentés és a személyi állomány mérete nem egyértelmű.<sup>12</sup>

A társadalombiztosítási szervek is vezetnek statisztikákat, amihez az európai statisztikai jegyzék osztrák változatát használják (ÖNACE 2008). A jegyzék gazdasági tevékenységek szerint osztályozza a gazdasági ágazatokat. Eszerint a közigazgatásban, a honvédelemben és a társadalombiztosításban 544 400 a foglalkoztatottak létszáma. Mivel más gazdasági ágazatokban az állami részesedés nincs pontosan kimutatva, e módszer segítségével nem lehet határozottan megállapítani az állami alkalmazottak számát. De valószínűleg 90 százalékgig terjedő állami dominancia van a vízgazdálkodásban, az oktatásban, a szociális és az egészségügyi ellátásban, aminek alapján a közszolgálat személyi állománya nagyságrendileg kilencszázezer főre becsülhető.

A Statistik Austria más, nem publikus számokkal is szolgál. Az Eurostat nemzeti számlákról szóló felmérésében (ESA Questionnaire 0800) az állami szektort illetően (*General Government/annual sector accounts*) 2012-re 676 ezer, 2013-ra 679 ezer, 2014-re 677 ezer foglalkoztatottól számolt be.<sup>13</sup> Differenciáltabb tagolást ugyan nem közöltek, a feltett kérdések alapján azonban abból kell kiindulnunk, hogy az állami szektorra vonatkozó adatok (ESA 2010, Sector 13) az összes hozzá tartozó önálló közjogi egységet magukban foglalják. Arról nincsenek számok, hogy az egyéb közügyi egységek, különösképpen a kiszervezett intézmények hány embert foglalkoztatnak.<sup>14</sup>

A kiszervezés nemcsak tulajdonjogi aspektusokat érint, például hogy a szóban forgó egységeket zárt körű vagy nyilvánosan működő részvénytársaságokká alakították át, hanem azt a kérdést is felveti, hogy önállóak és piacorientáltak-e. Azok az egységek, amelyek vagy területi igazgatási testületeknek nyújtanak segítséget (számfejtő vagy informatikai cégek), vagy ilyen testületek ellenőrzése, esetleg vezetése alatt állnak (idegenforgalmi központok, sílift-üzemeltetők vagy biomassza-erőművek), ugyanúgy állami intézmények, mint azok, amelyek piaci bevétele nem haladja meg az 50 százalékos határt, tehát jövedelmük többségét állami forrásból fedezik. Ezért mindegyik egységet külön-külön kellene vizsgálni, ehhez azonban nem fűződik politikai érdek. Ennek következtében az egyéb közügyi egységek személyi állományáról nincsenek adatok. Legfeljebb becsülni lehet, hogy a 2713 egység 160–210 ezer embert foglalkoztat. Ebben az esetben 2013-ban a közszolgálat személyi állománya (a Statistik Austria által az ESA-felmérésben az állami szektorra vonatkozóan közölt számmal együtt) 840 és 890 ezer között volt, ami a 3 483 021 bérből és fizetésből élő foglalkoztatott 24,1 százaléka – vagyis a *bérből és fizetésből élők közül minden negyedik a közszolgálatban dolgozott* (*Statistisches Jahrbuch* 2015: 209).

A 840–890 ezres szám jelentősége még jobban megmutatkozik, ha közelebből szemügyre vesszük a foglalkoztatottakhoz viszonyított arányt. A foglalkoztatottak fogalma magában foglalja a munkanélkülieket és azokat is, akik a járulékok és pótlékok nélküli alaphír 50 százalékát meghaladó mértékű jövedelmet kapnak munkavégzés nélkül, a munkahelyükről távol maradókat (három hónap alatt), a minimálisan (nyug-

díjbiztosítás nélkül és adómentesen, heti tíz óránál kevesebb időben) foglalkoztatottakat és a munkaközvetítő hivatal által szervezett képzésekben részt vevőket. Tanulságos ezért a ledolgozott munkaórák száma: annak ellenére, hogy a közjogi és az egyéb közügyi szférában a részfoglalkoztatottak számaránya igen magas, az állami alkalmazottak teljesítik a foglalkoztatottak munkaóráinak körülbelül az ötödét. 2014-ben Ausztriában 6594 millió volt az összmunkaóraszám (ideértve a vállalkozók és a háztartásbeliek munkaóráit is), ebből becsülhetően 1265 millió jutott a közszférára, ami a teljes szám 18,2 százaléka.

Szemléletes egy további összehasonlítás is: Ausztriában 2014-ben 294 439 ember foglalkozott árutermeléssel kétszázötven főt meghaladó létszámú nagyüzemekben (ÖNACE). E nagyüzemek jelentős része állami vállalat. Ezzel együtt meg kell állapítani, hogy a nagyipari munkásság (amelyen például a konfliktuselméleti társadalommodell alapul) létszámban alig egyharmada a közszolgálat személyi állományának.

Ezek az arányok (minden negyedik bérből és fizetésből élő, az összes nemzeti munkaóra közel ötöde, háromszoros létszám a nagyipari munkássághoz képest) jól mutatják, milyen számszerű jelentőségük van a hivatalnokoknak a kontinentális Európa egyik tipikus ipari országában.

### 2.1.3 A megszépítés konszenzusa

Ausztriában komoly hágyománya van a számokkal folytatott majd-hogynem költői valóságtorzítás rafinált technikáinak, a leleményes állami csalásnak és a hivatalos önámításnak. Bibó István (1911–1979) az osztrák–magyar kiegyezés ismert és dokumentált különbségeit „a hazugság konszenzusának” nevezte, mert mindkét oldalon világos volt, hogy a másik fél mást ért rajta. Hasonlóképp konszenzuális, sőt az összes érintett számára megnyugtató és örömdetes a bürokráciával kapcsolatos csalás. A valóság adatokkal és tényekkel való elködösítése minden bürokratikus államra jellemző, még ha Ausztria ebből a szempontból egyenesen archetipikus is. Már az Osztrák–Magyar Monarchia is sikeresen színlelte a jó működőképesség felséges imázsát, egészen bukása utolsó pillanatáig.

A számokat azonban nem csak Ausztriában szokás megszépíteni. Lars Holtkamp, a német közszolgálati reformok elismert tudósa a ferdtések tudatosságáról szólva a következőképpen fakadt ki:

„Ezen túlmenően figyelembe kell venni, hogy a szigorú adóssághatárok nagyobb csábítást is jelentenek arra, hogy »a költségvetésből való kimenekítéssel« (árnyékbüdzsék és más állami és privát szervezeti formák segítségével) kerüljék el túllépésüket, s ezzel aláaknázzák az államháztartás jogilag előírt tisztaságát és igazságát, valamint a demokratikus parlamenti kontrollt. Szélsőséges esetben tudatosan hamis mérlegeket mutatnak az ellenőröknek, amit a legkevésbé sem szabad csak »görög viszonyoknak« tartani, hiszen ugyanez Németországban is [...] mindennapos jelenség” (Holtkamp 2012: 67).

A közszolgálat mindig törvénytisztelő és törvényfüggő, de úgy, hogy a törvényeknek legtöbbször hiányosan, hanyagul, vagy ha módja van rá, egyáltalán ne tegyen eleget. A bürokratikus közszolgálat a szorgos slamposság, a rendezett rendtelenség és a szívósan pedáns halogatás rendszerével bájos ellenállást fejt ki a karcsúsítását célzó politikai akarrattal szemben, megőrizve, sőt olykor valamelyest még gyarapítva is szubsztanciáját.

A bürokrácia csökkentését szorgalmazó közakarat nyomása alatt és a maastrichti adóssághatárok betartásának szorításában a politikának (bár mindkettőt maga gerjeszti) nem marad más választása, mint megszépíteni a számokat és adatokat. Bruno Kreisky kancellársága alatt az osztrák állam súlyosan el tudott adósodni a közvetlen befektetések, államosítások, állami megrendelések és adócsökkentések, valamint a közszolgálat nagyszabású bővítése nyomán. Ezzel kompenzálta a két olajárválságot (1973, 1979). Ma úgy tűnik, hogy az akkori idők austro-keynesianizmusa, a deficitgeneráló ellensúly kialakítása egyelőre a múlté.

A számok megszépítése független a kormányon lévő párt politikai arculatától. Ennek egy bizonyítéka, hogy Ausztria legnagyobb „hiva-

talnokfogyatkozására” épp a szociáldemokrata Ferdinand Lacina pénzügyminisztersége idején került sor, aki korábban Kreisky bizalmasa, államtitkára, majd közlekedési minisztere volt. Az ő nevéhez fűződik a szövetségi pénzügyi törvény módosítása, amellyel 1994-ben – négy évvel Kreisky halála és nem sokkal az EU-csatlakozási tárgyalások lezárta után – egy csapásra 67 411 hivatalnok tűnt el a szövetségi könyvekből (Bundesfinanzgesetz 2013: Übersicht 81). De hasonló mértékű volt a jobboldali Szabadságpárt néhai adóügyi miniszterének (az időközben köztörvényes bűncselekménnyel is vádolt), Karl-Heinz Grassernak a hivatalnokok létszámával kapcsolatos könyvelési turpissága is.

Minden párt, bármilyen színezetű legyen is politikája, egyetért abban, hogy a közszolgálatot drasztikusan csökkenteni kell. Egyik sem vallaná be, hogy a közszolgálat bővítése nélkülözhetetlen a hatalom megtartásához, a társadalmi békéhez és a gazdasági stabilitáshoz. A közszolgálat ezen egyszeregye egy nem kimondott, de a gyakorlatban nagyon is tudatosan végrehajtott törvényszerűség. Ezért keltik a csökkenés látszatát, miközben némi bővülés zajlik és új engedményeket is tesznek. (Így például Ausztriában a takarékosági láz dacára 2007 óta lehetőség nyílik arra, hogy a hivatalnokok (a bírák kivételével), ötévente egy teljes év rendkívüli fizetett szabadságot vegyenek ki; ez az úgynevezett *sabbatical*).<sup>15</sup> Folyamatosan születnek új intézmények is: a Statistik Austria munkahelyekre vonatkozó (az ÖNACE-hez igazodó) táblázataiból az derül ki, hogy csak 2013-ban 86-tal nőtt a közszolgálati intézmények száma. A rendőrségnél, a pénzügyi hatóságoknál és az oktatásban is lehetőség van új munkaerő felvételére.

A botrányzsurnaliszták, a leleplező tudósok és a törzsasztalok közönsége egyeznek hivatalnokkritikájukban, amikor azt hiszik, az állam ellen láznak. Azonban ez az ellenzékinék gondolt magatartás nem eredeti, hanem a hatalmi politika terméke, általa teremtetett és régóta jól bevált módszer, mely a közszolgálatot a feltűzött közvéleménnyel akarja sakkban tartani. A közszolgálati dolgozók kárhóztatása közben senki sem veszi észre, hogy ez megfelel az állami politikai akaratnak, mert a közszolgálat leépítése az utolsó olyan ellenerőt iktatja ki, amely képes korlátozni a politikai vezetés hatalmi törekvéseit. A politika nemcsak a közszolgálat révén, hanem a közszolgálat érdekei ellenében is

érvényesülni óhajt. Ezért a politikai akarat elvárja és szorgalmazza a hivatalnokok különféle becsmérését.

A híradások szerint az elmúlt húsz évben Nyugat-Európában 20–30 százalékkal csökkent a közszolgálat személyi állománya. Ez döntően statisztikai fortélyoknak tudható be, de részben annak a körülménynek is, hogy néhány intézményt (mint a postát) ténylegesen privatizáltak. Ezért a valóságban végrehajtott létszámbővítés mértéke nem állapítható meg.

Kelet-Európában a privatizáció nyomán kialakult közszolgálati létszámcsoökkentés lényegesen magasabb, mert a rendszerváltásig majdnem minden vállalat állami kézben volt. Ezt a változást gyorsította az a jogi vákuum és az a joggyakorlat, ami a beruházási lehetőségeket alig korlátozza. Feloldozták a pénzügyi, a szolgáltató- és az ipari vállalatok szakmai korlátait. A közszolgálat az alkalmazottak létszámában, szakmailag és megbecsültségében leépült.

Jelenleg egész Európában a közszférában bizonytalanság uralkodik, mert a legtöbb intézménynél tovább karcsúsítják a személyi állományt. Több mint két évtizede folyamatosan munkaerő-felvételi stop van érvényben, miközben a feladatok bővülnek, és kiszerveznek, valamint privatizálnak intézményeket. Nyugat-Európában az elmúlt húsz évben a hivatalnokok reáljövedelme – a fizetés és a pótlékok – akár az ötödével is csökkent (Kozek et al. 2012), a béren kívüli juttatások jelentős része megszűnt, és a takarékosági intézkedések a nyugdíjakat sem kímélték. Minden közszolgálati dolgozó feje felett Damoklész kardjaként ott lebeg az „el lehet menni” gögös kérlelhetetlensége. A takarékoskodás elért egy olyan szintet, ahol az érintettek úgy érzik, nincsenek többé biztonságban, és kilátásaik sincsenek már. Ezt számos empirikus kutatás igazolja, itt példaképpen utalunk néhányra: Jooß-Mayer, 2010; Henseler Stierlin 2015; Neugebauer 2012; Hermann 2014; Flecker et al. 2014.

Röviden, a számok megszépítése – morális szempontból bármily felháborító legyen is – fontos társadalmi funkciót tölt be. Egyfelől megakadályozza a bürokrácia túltengését, másfelől a kedvezőtlen körülmények ellenére lehetővé teszi a rendszer tartósítását. Ha a személyi állomány csökkentése ténylegesen elérné a híresztelt mértéket, úgy – mint még látni fogjuk – a politikai és a gazdasági rendszer bukásra lenne ítélve. Így hajózik a közszolgálat a kontinentális országokban régóta Szküllá és Kharübdisz között.

## 2.2 Egy fogalom, amely segített elrejtetni a hivatalnokot

*A tudományban is akad néhány jolly joker. Az egyik ilyen a „polgár” fogalma, amelynek segítségével szerfölött különböző jelenségeket magyaráztak már. Mit jelent a „polgárság”, és miért érinthetetlen ez a fogalom? Az alábbi fejezet fő témája ennek kapcsán a konfliktuselméleti és a hivatalnokcentrikus világnépek rövid ismertetése.*

A mindennapi életben kiemelkedő szerepük van a társadalomról szőtt képzeteknek, ezek rendszerezik és magyarázzák az aktuális problémákat. Az elméleti magyarázatok azonban a tudományban is felülütik a tapasztalatot, nem csak a mindennapi életben. Egy általánosan elismert elmélet hosszú időn át elfedheti a valóságot.

A 19. század társadalmi és kulturális változásait a polgárság megerősödésével magyarázzák. A polgárság az egyetlen társadalmi csoport, amelyet nem a társadalmi munkamegosztásban betöltött szerep alapján határoznak meg. Más társadalmi csoportokat a szociológia a munkatevékenységük és az abból következő lehetőségek, illetve kényszerek alapján pontosan definiált és különített el egymástól.<sup>16</sup> A „polgár” fogalmának meghatározásakor más szempontokat vettek figyelembe: kulturális, etikai, hatalmi, jogi, pénzügyi, sokszor helyi (városi) és időnként politikai kritériumokat.

### 2.2.1 A fogalom jelentései

A „polgárság” fogalma éppúgy vonatkozik a gyárosokra (ipari polgárság), a művészekre (kultúrpolgárság), az értelmiségiekre (művelt polgárság) és a honoráciorokra (szabadfoglalkozású polgárok), mint a beruházókra (burzsoázia) és a városi lakosságra, az *urbánusra* (Lepsius 1990: 153ff). Az egyes foglalkozáscsoportok között származásuk, sajátosságaik és megítélésük szerint sincs semmi közös. A *polgárság* olyan fogalom, amelynek nincs társadalmilag beazonosítható jelentése, azaz szociológiai szempontból diffúz.

Szigorúan véve, a 19. és a 20. század sok eseményét e „társadalmi csoporttal” indokolták (polgárosodás, polgárháborúk, deklasszáció stb.),

de a polgárokat nem tevékenységük alapján, hanem kizárásos alapon történő megkülönböztetéssel definiálták. *Polgárinak* számított a nem provinciális, a nem paraszti, a nem nemesi, a nem egyházi, a nem proletár és gyakran mindezen negációk összessége. A *polgárság* fogalma ennek ellenére nem vált az „egyéb” gyűjtőkategóriájává. Inkább amolyan mesterkulcs lett, számos társadalmi probléma nyitja, amikért mind a polgárságot kárhoztatták. Másrészt a *polgárt* az emberi értékek felfedezőjének és hordozójának tekintették. Ez a pozitív imázs szintén ráerőszakolt tulajdonság. Érdekes ezzel kapcsolatban, hogy a pozitív és a negatív imázs nem szorítja ki egymást, hanem párhuzamosan él tovább.

Az olyan kifejezések, mint a *kispolgári* vagy a *jó polgári*, egy társadalmi és kulturális cselekvésmódot írnak le. Semmit sem mondanak azonban arról, hogy hordozójának mi a szerepe a munkaalapú társadalomban. A polgári foglalkozásuk közé tartoznak például a kvalifikált, szabadfoglalkozású értelmiségiek (honoráciorok, mint a fogorvos, a mérnök vagy az adótanácsadó), néhány foglalkozási csoport viszont (mint a művészeké) az esetleges akadémiai képzettség ellenére sem tartozik feltétlenül közéjük. Kispolgárokon egyfelől alacsonyabb rangú hivatalnokokat szokás érteni, takarékos élet- és „kicsinyes” látásmódot asszociálva velük. A *kispolgári lét* azonban nem azonos az alacsonyabb rangú hivatalnokokéval – más foglalkozási csoportok tagjai is lehetnek „kicsinyesek”, különösen gyakran tekintik ilyennek a magasabb rangú hivatalnokokat és a kisiparosokat. A mentalitások tipizálása kétségkívül jogos, a polgári cselekvésmódok egyes kategóriái azonban nem rendelhetők egyértelműen meghatározott társadalmi csoportokhoz. A jelzőkkel kiegészített fogalmak, mint a *kis-*, *nyárs-* és *nagypolgár*, minősítést tartalmaznak, s legfeljebb adott esetekre vonatkoztatva és értékmentes definíciók kíséretében lehetnek érvényesek.

A polgárságot gyakran a szabad foglalkozást folytató városi középréteg habitusa alapján definiálták. De ez a réteg kicsi és erőtlenségű ahhoz, hogy döntő szerepet játsszon, ezért a mindenkorai politikai helyzetnek megfelelően összekapcsolták más társadalmi csoportokkal, így az idők során homályossá váltak az elképzelések a polgárságról.

### 2.2.2 Jelentésváltozás

A polgárság mint társadalmi vezérfogalom önkényes jelentésváltozáson esett át. Gyakran úgy használták, hogy az aktuális társadalmi problémákat visszavetítették vele a múltba, hogy a jövőbeni megoldásokat történelmileg hitelesítsék. Ehhez jól jött egy olyan fogalom, amelyik sok mindent jelent, semmi konkrét nincs mögötte és mindenkinek van elképzelése róla. Hogyan alakult ki ez az alakatlan jelentés?

A 19. század elején a városi lakosság körében új, váratlan hatalmi törekvésre nyílt lehetőség. A *polgárság* fogalma az összes városi foglalkozási csoportot fedte, ezek legfontosabb ismérve az volt, hogy nem tartoztak sem a nemességhez, sem a klérushoz. Kezdetben ezért *harmadik rendnek* nevezték magukat.

Szabadság, egyenlőség, testvériség – a felvilágosodásnak ezek a központi eszményei összekapcsolódtak a nem nemesi és nem egyházi városiak hatalmi igényével. Az Amerikai Egyesült Államok Függetlenségi nyilatkozata (1776) és a Franciaországban kihirdetett Emberi és polgári jogok nyilatkozata (1789) egyaránt a városi lakosság felemelkedését és hatalmi igényét szolgálta.

Az emberit mint olyat kifejező fogalmak (szabadság, egyenlőség, testvériség, illetve az Egyesült Államokban a boldogsághoz való jog) mögött ugyanakkor nem kevés embertelenség is rejtett. Franciaországban a dekrétumok idején a nemesek elvesztették a jogukat, hogy az emberiséghez számítsák őket, és sokat ki is végeztek közülük. Az Egyesült Államokban a humanitás csak a férférférfi-kisebbségre volt érvényes, a nőkre, a színes bőrűekre és a rabszolgákra nem. Az urbanitás és a polgárság az elitekre vonatkozott, mert a fehérek csak a városokban voltak demográfiai többségben. A polgárság fogalma Európában és Amerikában is új hatalmi struktúrák és gazdasági újrafelosztások megvalósítását szolgálta. A humán polgári ideológia kezdettől fogva magában foglalta, elismerte és megszépítette az embertelenséget (Csáky 1981).

A francia forradalommal véget ért az örökletes viszonyokon nyugvó, addig változtathatatlan uralmi rend. Egyre többen vágytak (bár különböző ideológiák alapján) olyan közigazgatási rendszerre, amely egy szélesebb társadalmi bázis érdekében működik, és hozzáférhető is számára. Az állam politikai horizontja kitágult és tennivalói bővültek.

A városi iparosok és a nemesség közti konfliktus a kontinentális Európa más országaiban sohasem öltött akkora méreteket, mint Franciaországban. A kontinentális országokban – Franciaország kivételével – az állam erőteljesen jelen volt és igen szervezetten működött; államilag szabályozták például a házasságkötés, az állampolgári és a városi polgári státusz és az azokkal összefüggésben álló tulajdonviszonyok előfeltételeit. A közép- és kismemesség beépült az államfenntartó és szociális indíttatású szakmákba. Noha a kontinentális országokban a származásnak a 19. század közepétől (Franciaországban Napóleonnak köszönhetően már 1799-től) hivatalosan nem volt szerepe, végső soron nagyon is megmutatkozott a nemesség kapcsolati hálójában és tekintélyében.

A 19. századtól eltérő értékrendek terjedtek el: egyrészt a falusi leminősült provinciálissá, másrészt a vidéki, a természetes, az eredeti és a hamisítatlan az eszmény rangjára emelkedett. Ez a megkülönböztetés nem utolsósorban arra szolgált, hogy elhatárolják és idealizálják a városi-polgári létet, amely műveltnek és modernnek számított.

A polgárság pozitív értékképzete sokáig fennmaradt, csak a proletariátus és a burzsoázia konfliktusának marxi értelmezése révén változott. A polgárságot a beruházókkal azonosították, és minden más polgári réteget vagy kiiktattak a látómezőből, vagy egybemosták velük.

A második világháború után a kelet-európai népi diktatúrák hecc-kampányokat folytattak a polgári foglalkozási csoportok, kivált a szabadfoglalkozásúak, a beruházók és az ipari polgárság ellen, akik a kapitalizmus megtestesítői lettek (vö. Hayek 1991: 88–106). A régi polgári foglalkozáscsoportokat hátrányosan megkülönböztették, deklasszálták és nemritkán kiüldözték, illetve kitelepítették. A népuszítás azonban hiábavaló volt, mert a régi polgárság megsemmisítése után viszonylag hamar megjelent az új pártpolgárság, amely messzemenően átvette a művelt polgárság korábbi szokásait és allűrjeit. Ez az új polgári generáció mind eszményeiben, státuszában és attitűdjében, mind életvitelében a régit utánozta, csak kicsiben és alacsonyabb minőségben.

A polgárság fogalmával társadalmi változásokat magyaráztak a maguk megfoghatatlanságában. A polgárság mégis a szellemtudományok és a közfelfogás kentaurja maradt, mert fontos emberi értékeket tulajdonítanak neki. Olyankor támadták és vonták kétségbe a fogalmat, amikor totalitárius világnézetek szolgálatában embertelenségre szítottak.

Érthető ezért, hogy ez a fogalom támadhatatlan, ugyanakkor csak kevés, jól definiált esetben tartozhat a szociológia szókincsébe. Ez a fogalom nagyban hozzájárult a társadalmi valóság félreismeréséhez.

### 2.2.3 Egy másik világrépről

Egykor, nem is túl régen, a világ oly tökéletesen érthető, és a társadalom szerkezete minden bizonytalanságtól mentes volt. A vasfüggöny megnyugtató árnyékot adott, jótékony egyensúlyt teremtett, amely hitelesnek tűnt a világrép megértéséhez és az egyéni környezet értelmezéséhez. A szocialista és a piacgazdasági berendezkedés különbségeit átszabták a munkaadók és a munkavállalók közti viszonyra. Az ellentét annyira magától értetődő és szemléletes volt, hogy akkor is alkalmazták, ha azt nem tudták összhangba hozni a személyes tapasztalatokkal. Kelet és Nyugat propagált nemzetközi konfliktusai, valamint a Don Quijote-i szélmalom(osztály)harc nemzeti sikerei uralták a médiát és a tudományokat mindkét oldalon. Az osztályharc illúziója gyümölcsöző volt, és az állami intézményeken keresztül úgy megszilárdult, mintha kőbe vésték volna. Az egyik oldalon az elnyomottak kerültek hatalomra, hogy elnyomják saját magukat. A másikon az (osztály)harc-hoz hiányoztak a harci cselekmények, ezért a felek bájos szociális partnerségre léptek. Érezték ugyan, hogy valami nincs rendjén, de hogy mi, azt ugyanúgy nem sikerült megfejtetniük, mint ahogy élete utolsó napjáig Don Quijoténak sem.

A társadalom magyarázatának modelljein több mint kétszáz éve átok gyanánt ülnek a konfliktusok. Minden uralomra jutott társadalomelmélet úgy vélte, hogy ellentétek, gyűlöletek és különbségek tartják egyensúlyban a társadalmat. Ám döntéseinkben, mindennapi magatartásunkban és létünk igazolásában csak igen különleges helyzetben éleződnek ki konfliktusok. Rendszerint a rendelkezésre bocsátott perspektívák, a megszokás, a hétköznapi érdek vagy az érdek nélküli altruizmus mozgatnak minket és mozgatták elődjünket is.

Az állam és az egyén között van egy fontos közbülső állomás. A válságok és az intézmények mind a saját módjukon használják fel az államilag rendelkezésükre bocsátott teret szakmai és más célokra. Az állami





intézményekben és a privát vállalatokban átalakulnak a konfliktusok: vagy intézményesülnek, társadalmi ténnyé és normává válnak, vagy elboronálódnak.

Max Weber érdeme, hogy a bürokráciát vizsgálva konfliktuselméletektől mentes világlátást alakított ki. Nagy az eltérés a két szemlélet között, hasonlít a heliocentrikus (kopernikuszi) és a geocentrikus (ptolemaioszi) világkép különbségéhez. Ahogy Kopernikusznál a Nap az asztronómia középpontja, úgy Max Weber a bürokratikus rendszert helyezte a szociológia centrumába. Weber elismerik, sőt gyakran idézik, de nem vitték tovább gondolkodásmódját, így elsikkadt, hogy az európai kontinentális országokban a racionális bürokrácia a társadalom és a gazdaság mozgatórugója. Erre épül a társadalom.

Nemcsak a közszolgálati alkalmazottak különlegességeiről van szó, hanem egy társadalomszemléletről. Ebben a munkaeszköz tulajdonjoga nem játszik egyedüli szerepet, és az érdek nem a nyereség elosztásakor jelentkezik, hiszen a munka igen gyakran nem profitot termel, hanem szimbolikus értéket – mint egészség, biztonság vagy tudás. A munkamegosztásban sokkal inkább az uralmi viszonyok döntők. A munkahely szervezete és az ott betöltött szerep a mérvadó, hogy rendelkezik-e az egyén olyan döntésszabadsággal, amelyik a vállalati vagy az intézményi célokat és a szervezeti struktúrát meghatározza, illetve a külső hatásokat semlegesíti, vagy kiszolgáltatott a vállalati, illetve intézményi célkitűzéseknek, nem tudja átalakítani a munkahely rendszereit, valamint védtelen a kívülről érkező befolyásokkal szemben.

Ez alapján egész más társadalomstruktúra kristályosodik ki, mint azt a társadalom gazdasági megközelítése vagy a társadalom értékalapú elméletei vallották. Más osztályok bukkannak fel benne és az osztályérdekek más kritériumok szerint csoportosulnak. Először is a látómezőbe kerül a közszolgálati alkalmazottak társadalmi csoportja, melyet az eddigi társadalomszemléletek sorra kihagytak. A hivatalnokok nem osztoznak profiton, az állami ideológiák rendszerint érintetlenül hagyják őket, és a vallás sem játszik különösebben fontos szerepet a szekularizált bürokráciában.

A törvények végrehajtásának mikéntje a közszolgálaton múlik. A hivatalnokok ideológiája és életvitele a népesség eszményeire nézve is meghatározó. A közszolgálati dolgozók alkotják azt a referenciaco-

portot, amelynek életszínvonala más társadalmi csoportok többsége számára orientációul szolgál. Az ő hozzáállásuk a legalitás mércéje. A történelem folyamán hatalmi jogosítványok birtokosaiként, a társadalom egyik legnagyobb valós csoportjaként és az államilag preferált értékek és normák legális képviselőiként ők voltak a változás legfontosabb forrása – legalábbis amióta a kontinentális Európa országaiban létrejött a bürokratikus állam.

Társadalmi csoportok szimbiózisban élnek. Az „antagonisztikus” társadalmi különbségek, az „áthidalhatatlan” fajelméletek, a „kibékíthetetlen” ideológiák és az „elkerülhetetlen” gazdasági kényszerek mítoszai közül egy sem igazolódott soha. Az így vagy úgy ténylegesen meglévő, illetve ideológiák révén idealizált ellentéteket mindig az állam élezi ki vagy simítja el – az állam konfigurálja a konfliktusokat. A különbségek lehetőségének tudatosításával keletkeznek úgy, hogy köznapi szinten is napirendre kerülnek, tematizálódnak.

Az állam (a politika és a közszolgálat) a felelős a témák megválasztásáért és kezeléséért, tehát a problémák privilegizálásáért (Luhmann 2003; Bourdieu 2004; 2002). A célba vett témák a média és más kulturálkövetítő intézmények révén terjednek, értsd: szalonképessé válnak. Megoldásuk módja törvényekhez kötődik, és a közszolgálat teremt gyakorlati lehetőségeket a konfliktusok szabályozására vagy kiélezésére. A konfliktusok kezelése a hivatalnokok által intézményesül.

A hatalomnak vannak határai – mindenekelőtt államhatárai, hiszen a hatalmat csak egy államon belül lehet gyakorolni. Az államiság nemcsak nemzeti, lehet föderális (EU) vagy imperiális (Oroszország) is. Az „állam az az emberi közösség, amely egy bizonyos területen belül [...] a legitim fizikai erőszak monopóliumára (sikerrel) igényt tart. [...] A]z állam számít az erőszakhoz való »jog« egyedüli forrásának” (Weber 1998: 157). A hatalom csak társadalmilag, politikailag és gazdaságilag zárt térben, nevezetesen egy államon belül lehet hatékony. Ahhoz, hogy ideológiák, újítások, szellemi attitűdök, vagy műszaki-gazdasági innovációk egy adott országban érvényre jussanak és közbősítsék tagadásukat, arra van szükség, hogy az állam ezt lehetővé tegye. Ennek két útja van, vagy szabotálja, azaz beépíti őket az állam saját struktúrájába, és ezzel korlátozza, végső soron államosítja azokat, vagy ignorálja, tehát hallgatólagosan engedélyezi. Például a feminista és

a természetvédő mozgalmakat az európai államok úgy semlegesítették, hogy azok ideológiáját beépítették a politikai kánonba, amik ezáltal tartalmatlan üres burokká lettek. A gazdasági liberalizmusról viszont nem vesz az állam tudomást, szabad teret enged neki, ezért az rendkívül hatékony. A mozgalmak üldözése csak látszólag tűnik harmadik útnak, hiszen azok kriminalizálásakor az állam már tudomást vesz róluk. Ez csupán államosításuk első állomása.

Az elismert hatalom (uralom) akkor érvényesülhet, ha burkolt (vö. Bourdieu 1992). Ha a hatalom arra kényszerül, hogy igazolja önmagát, akkor ez tehetetlenségét jelenti. Hatékonyága Luhmann szerint nemcsak azon múlik, hogy milyen hatalmi eszközök állnak rendelkezésre, hanem azon a magától értetődőségen is, amellyel nem kell felismerhetővé válnia, mert elismert. A törvényes hatalom alak nélkülsége és bújtatott jelenléte az alávetettek és a hatalom gyakorlói számára is a legjobb garancia a fennmaradásra (vö. Luhmann 2003: 29 skk.).

A közszolgálati apparátusnak (nagyságának és jelentőségének) elrejtése e burkoltság része, amely egy védekező mechanizmus, ugyanakkor politikai szándék is. A hivatalnokok képesek arra, hogy ellenszegüljenek a politikai és gazdasági tendenciáknak, de arra is, hogy erősítsék azokat.

## 3.

## A bürokrácia születése és terjedése

### 3.1 A kontinentális és a tengerparti állam

*Minden jó történet idő- és helymeghatározással kezdődik, még ha ez csak annyi is, hogy „Egyszer volt, hol nem volt...”. A hivatalnokok kora Max Webernél az ókorban, Michel Foucault-nál a 15. században veszi kezdetét. A mi történetünk a 19. században, a központi államapparátus kialakulásával indul. Akkorra ütköztek ki az anglo-amerikai és a kontinentális országok sorsdöntő különbségei. A társadalom szerkezetét az előbbieken a magángazdaság határozta meg, az utóbbiakban a közszolgálat fölénye.*

#### 3.1.1 A bürokrácia elterjedése

Max Weber kimutatta, hogy a bürokrácia számos eleme már az ókorban létezett (Weber 2005). Michel Foucault a középkorban találta meg a modern bürokratikus állam eredetét (Foucault 1978). Ám a bürokrácia elterjedése, a politikától, az uralkodó hatalomról és az egyháztól levált önállósága, a mindennapokat meghatározó mindenütt jelenvalósága és mindenhatósága, testületének semmihez sem fogható növekedése: mindez csupa 19. századi fejlemény. A bürokratikus rendszer elterjedésének leghitelesebb leírását Ivo Andrić *Híd a Drinán* című, Nobel-díjas regényében olvashatjuk:

„Tisztviselők érkeztek, apró és kövér hivatalnokok, családjukkal és cselédségükkel, utánuk pedig mesteremberek és iparosok olyan munkálatokra és foglalkozásokra, amelyeket eddig ezen a vidéken nem ismertek. [...]”

Kezdetben úgy látszott, mintha csak véletlenül vetődnének arra, mint akiket a szél hord oda, mintha csak ideiglenes tartózkodásra érkeznének, hogy itt éljenek a lakosokkal együtt olyan életet, amilyent eddig itt mindig is éltek [...]. De ami a legjobban meglepte a kasaba világát, s csodálkozással és bizalmatlansággal töltötte el az embereket, nem annyira a számuk, mint inkább értelmetlen és áttekinthetetlen terveik voltak, fáradhatatlan munkálkodásuk és kitartásuk, amellyel dolgaik véghezviteléhez fogtak. Ezek az idegenek nem nyugodtak, de másoknak se hagytak békét; úgy látszott, el vannak tökéltve arra, hogy törvényeik, rendeleteik és szabályaik láthatatlan, de mind érezhetőbb hálójába az egész életet befogják, az emberekkel, állatokkal és holt dolgokkal együtt, s hogy mindent megváltoztassanak és fölmérjenek maguk körül; a város külső képét is, az élő emberek szokásait és természetét a bölcsőtől kezdve egészen a sírig. S mindezt nyugodtan és sok szó nélkül végezték, erőszak és kihívás nélkül, úgyhogy az emberek nem tudtak minnek ellenállni. Ha meg nem értésre vagy ellenállásra találtak, mindjárt megálltak, valahol láthatatlanul tanácskoztak, s csak munkájuk irányát és módját változtatták meg, mégis végrehajtották azt, amit kieszelték. Minden megkezdett munkájuk ártatlannak, sőt értelmetlennek tűnt. Fölmérték a gyepes részeket, megjelölték az erdők fáit, megvizsgálták az ámyékszékeket és csatornákat, megvizsgálták a lovak és tehenek fogát, megvizsgálták a mérlegeket, összeírták a gyümölcsfák nevét és számát, a birkák vagy baromfiak fajtáit. (Úgy látszott, mintha játszanának. Olyan érthetetlenek, valószínűtlenek és komolytalanok voltak az itteni világ szemében.) S aztán mindaz, amit olyan gondosan és szorgalommal elvégeztek, elstüllyedt valahová, mintha nyomtalanul és hangtalanul mindörökké eltűnt volna. De néhány hónap, gyakran akár egy év múltán, amikor a dolgot a nép már egészen

elfelejtette, egyszer csak kiderült az első pillantásra értelmetlennek látszó és már régen elfelejtett összeírásoknak az értelme: a városrészek előjáróit fölhívták a konakba, és közölték velük az erdővágásról, a tifusz megakadályozásáról, a gyümölcsök és édességek eladásának módjáról vagy a marhapasszusokról szóló új rendeletet. S ez így ment; minden nap új rendeletet hozott, s minden rendelettel korlátozták valamiben vagy kötelezték valamire az embert, s kibővítették, összeszőtték vagy szétszították a város vagy falu valamennyi lakosának együttes életét” (Andrić 1982: 200 skk.; Csuka Zoltán fordítása).

A leírás pontosan megfogalmazza, azt a korántsem egyszerű folyamatot, hogy miként terjedt el feltűnés nélkül, mégis feltartóztathatatlannul a bürokrácia az újkori Európa kontinentális országaiban. A közszolgáltatásra ez a közvetettség, következetesség és személytelenség jellemző, amely mindenkit egyenként és összességében mindent mindenestül bekebelez.

A hadászat a 19. század első harmadától a nemesi köteles csapatokról a porosz mintát követve átállt a hivatásos katonaságra, ami már folyamatosan vezetett állami költségvetést tett szükségessé. Az állami bevételek elsősorban a földművelésből származtak, a gazdasági-bányászati csomópontok elszigeteltek voltak. A kiadások előteremtéséhez az állam egyre több feladatot vállalt fel, és egyúttal széles néprétegeknek biztosított tartós jólétet, ami szintén bővítette a forrásokat. A költséges szárazföldi közlekedés és szállítás szükségessége katonai, gazdasági és társadalmi átalakulásokhoz vezetett: az egyes államalakulatokon belül (így például Franciaországban, a Német Birodalomban és a Habsburg Birodalomban) addig soha nem látott hatalomkoncentráció ment végbe. Az államapparátus mennyiségi növekedése és az állami feladatok új minőségei a gazdaság liberalizálását okozták, mert annak állami lefölözése lehetővé tette a javak és szolgáltatások szabályozott és rendezett újraelosztását, és mindenekelőtt a közszolgálat finanszírozását.

### 3.1.2 Anglo-amerikai, mediterrán, kontinentális

A bürokratikus állam kialakulása során három, egymástól jól elkülöníthető történelmi irányt vett.

Az *első*t Thomas Hobbes,<sup>17</sup> Max Weber és Gerhard Lenski különféleképpen nevezték ugyan, de ugyanazt a társadalmi berendezkedést és gazdasági rendet értették alatta: tengeri, tengerparti, vagy hajózó, illetve *anglo-amerikai* (Hobbes 1970 [1651], 2015 [1668]; Weber 2005 [1922]; Lenski/Lenski 1978). Ezek az államok Nagy-Britannia és Írország Egyesült Királyság, Holland Királyság, Dán Királyság, Norvég Királyság, Svéd Királyság voltak. Nem csupán a földrajzi adottságokból, hanem az azokkal összefüggésben álló történelemből alakultak ki a különböző gazdasági berendezkedések. Ezekben az országokban a nyereségek fő forrása a tengeri kereskedelem volt (részint a part menti hajózás, részint a tengerentúli kereskedelem).

A tengerparti államok a 19. században a hajózásból származó bevételek fenntartására törekedtek. Ezért megteremtették a beruházások szervezeti és jogi kereteit a különböző ágazatokban (pénzforgalmazás, biztosítás, kereskedelem, közlekedés, termelő- és szolgáltatóipar, mezőgazdaság). A tengerparti városok politikai közösségek voltak, dacoltak minden kívülről érkező uralmi igénnyel. Csak a tenger felé voltak nyitottak, a szárazföld irányában elhatárolódtak és ellenálltak minden idegen befolyásnak. Tartósan függetlenek maradtak, s mindent megtettek az újonnan betelepülők kirekesztéséért, gátolták őket hatalmi vagy egyenjogúsítási törekvéseikben (vö. Weber 1981: 271 skk.).

A gazdasági irányelv a merkantilizmus volt, amelynek alapján felszámolták a munkaerő helyhez kötésének rendi és nemesi előjogait, a céhes ipari kényszereket, helyette az ipart és a kereskedelmet gyámoltották, legfőképpen vámokkal. A cél egy pozitív, vagy legalábbis kiegyenlített állami kereskedelmi mérleg volt. A merkantilizmus fontos irányelve volt még a népesség növekedése, a szegénység és az éhínség elkerülése, valamint az urbanizáció.

Az Adam Smithnek tulajdonított 18. századi közgazdasági elmélet (*laissez-faire, laissez-passer*) azt követeli, hogy az állam teljesen vonuljon vissza a gazdaságból, és csak államigazgatási tevékenységet lásson el.

Nem kell mást tennie, mint hagyni, hogy a piac önmagát szabályozza. A „láthatatlan kéz elve” azonban sohasem vált valóra.

A 19. századi Brit Birodalomban az állam valóban sok mindent magánvállalatoktól szerzett be, de előjogairól, különösen ipari és pénzgazdasági monopóliumairól akkor sem mondott le. Igaz, egészen a 20. század elejéig alig szabályozták és adóztatták a nagyipar jelentős területeit. Úgy gondolták, hogy a beruházási érdekeket vámmal elégséges módon irányítják.

Ez az elképzelés a gyarmatok miatt alakult ki, amelyek jelentősége nemcsak az olcsó nyersanyag-behozatalban rejlett, mint azt sokáig állították, hanem főképpen abban, hogy az ipari forradalom kezdetén a rossz minőségű, eladhatatlan áru a tengeren túl piacra lelt (Pomeranz 2000). A tengerparti államok különleges gazdasági és társadalmi berendezkedésének kialakulásában közrejátszott az is, hogy a 19. század elején azzal a kihívással szembesültek, hogy a gyarmatokon is létre kellett hozniuk a bürokratikus berendezkedést. Ennek érdekében az anyaországok támogatták a hivatalnokok kivándorlását, garantálták nekik a hierarchiában való feljebb jutást – ami egyben magasabb társadalmi státuszt és biztos egzisztenciát is jelentett –, és gyakran fedezték az áttelepülés költségeit (Thompson 1963). A megszállással és a hadi cselekményekkel kapcsolatos feladatok is nagy létszámot és folyamatos utánpótlást igényeltek. Függetlenségének elnyerése után az Egyesült Államok továbbra is az anyaországban toborozta hivatalnokait. Mindez nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a tengerparti bürokrácia folyamatosan személyzeti problémákkal küszködött. Szokásos feladatait is alig tudta ellátni, és nem tudott reagálni az új gazdasági helyzetre, nevezetesen az ipari társadalom kibontakozására.

Az állam passzivitása miatt előállt négy-öt olyan évtized, amely ugyan az ipari forradalomnak tág teret engedett, de az elszegényedett vidéki kisipari munkásokat (paupereket) nem oltalmazta. Nekik leginkább a nagyipari munka maradt, állami beavatkozás hiányában rossz feltételek mellett a nagyvárosokban, így jött létre a nincstelen nagyipari munkásság. Szintén beépültek a pauperek a városi szolgáltató és kisipari ágazatokba, amiknek színvonala a céhes védettség hiányában leromlott. Ezt a korszakot nevezzük – a nyereség erkölcsi alapú elosztásának szempontja szerint – rablókapitalizmusnak.

Olyan társadalmi feszültségek alakultak ki, amelyek a nagyipari munkásság nincstelenségéhez és a vagyonok jelentős akkumulációjához vezettek. A közszolgálat személyi állományának hiánya miatt az állam megszegte a merkantilizmus szabályait, legfőképpen a lakosság jóléte elvének elsődlegességét. Nem vette figyelembe az ipari fejlődést, és elmaradt a vagyon adóztatása. Az ipari termelésben rejlő fiskális lehetőségeket azután kezdték kiaknázni, hogy Nagy-Britannia 1880-ban visszavonult Közép- és Dél-Amerikából. A századfordulótól mély szemléletváltozás ment végbe, immár érzékelték a munkásmozgalmak veszélyeit. Ezt megelőzendő, a vagyont is adózás alá vonták, így lassan ismét érvényesülhetett a jóléti állam elve.

Az anglo-amerikai országokban nem jött létre a közszolgálati dolgozók önálló társadalmi csoportja; mert az államszervezet kezdettől fogva erősen egybefonódott a magángazdasággal. A hivatalnokok folyamatosan válhattak a magángazdaságból az állami szférába és vissza. A feladatokat a közszolgálatban egyre gyakrabban projektekkel oldották meg, kialakult a „projektalapú rend” (Boltanski/Chiapello 2003). Ez az eredetileg gazdasági és szellemi termékeket előállító, tipikusan anglo-amerikai társulási és kivitelezési forma a közszolgálatban is gyors sikereket (és kudarcokat) tett lehetővé, de mellőzte az államiság lényegét, mert eredményében és végrehajtásában elkötelezettségektől mentes és csupán rövid távú célokra irányult. Ezért nem alakultak ki azok a mélyen szocializált mentalitások és jogi hagyományok, amelyek a kontinentális országokban olyan egyedivé teszik a közszolgálati alkalmazottak társadalmi csoportját. Az anglo-amerikai országokban a társadalmi csoportkülönbségek a magángazdasági és a közszolgálati alkalmazottak között nem rögzültek.

A bürokratikus állam *második* fajtája a mediterrán. A mediterrán térség országaiban (így a Görög Királyságban, Itáliában, a Spanyol Királyságban vagy a Portugál Királyságban) nagyrészt a szerteágazó rokoni viszonyok határozták meg a befektetési lehetőségeket, a monopóliumok megszerzését és kiaknázását, a nyereség elosztását és a közsférára gyakorolt befolyást. Ezekben az országokban a 20. században sem tűntek el teljesen a születési előjogok, csupán szűkültek (Braudel/Labrousse 1986). Néhány család megerősödött, és olyan hatalmi fellegvárakat épített ki magának, amelyek mind a családtagok számára, mind

a lekötelezetteknek biztonságot, védelmet és társadalmi elismerést biztosítottak. A családtagok beépültek a közszolgálatba, felosztották egymás között az iparágakat, és területileg is tagolták a személyes lekötelezettségi viszonyokon (a szívességtétel cseregazdálkodásán és a rokonság tekintélyelvén) alapuló hatalmat. Valószínűleg sohasem összpontosult ez a rendszer egy kézben. Lényege az volt, hogy decentralizált, szerteágazó és gyorsan változó maradjon. Az állami berendezkedéssel párhuzamos rendszerként működött, amely a közigazgatás bármely szintjén képes volt döntéseket hatálytalanítani, személyeket éppúgy, mint dogmákat. A családi vállalkozások a közszolgálattal konkuráltak úgy, hogy beépültek az állami szektorba, és azt kihasználták. Ezek a családok nemritkán az állami erőszak-monopóliumon kívüli erőszakszervezetet is létrehoztak (például maffia), de nem ez volt a döntő. Erre leginkább olyankor volt szükség, ha hivatali befolyásuk átmenetileg gyengült. Általánosan a legális monopóliumok családi gyümölcsöztetéséből, azaz a nagycsaládnak a legalitásba beolvadó, a jogviszonyokat kiaknázó, sőt az állami védettség keretei között mozgó piacgazdasági rendszeréről volt szó. Szemben az anglo-amerikai bürokratikus berendezkedés személytelenségével, ez a rendszer személyes viszonyokra épült, ez okozta, hogy gyarapodása lassú volt, és működése sem volt mindig életképes.

A bürokratikus állam *harmadik* fejlődési útja a kontinentális volt, amelyet szárazföldinek, belső kontinentálisnak, illetve agráriparinak is neveztek (Hobbes 1651, 1668; Weber 1922; Lenski/Lenski 1978). Ilyen volt a Habsburg Birodalom, a Német Birodalom vagy Franciaország.

A kontinens belsejében a város gazdasági közösség volt. Gazdasága azon alapult, hogy előjogait áruba bocsátotta, és nyitott maradt az újonnan betelepülőkkel szemben. A kontinentális városok kiszolgáltatottak voltak a környező vidék közlekedési kapcsolatainak, ezért önként alárendelték magukat minden olyan katonai ortalomnak, amely biztosította kereskedelmi útvonalait (vö. Weber 1981: 301 skk.).

A kontinentális, mediterrán és anglo-amerikai országok közti különbség nem pusztán a földrajzi helyzet miatt alakult ki; meghatározók voltak a hatalmi és a gazdasági struktúrák is, melyek rányomták bélyegüket a történelmi fejlődésre (Hobbes 1970, 2015; Weber 1981: 271 skk., 301 skk.; Lenski/Lenski 1978). A fogalompárokat – maritim–



kontinentális, tengerparti államok–szárazföldi országok, hajós társadalmak–agrártársadalmak – sokszor tévesen, tisztán földrajzi értelemben használják.

A szárazföldi kontinentális országokban a gazdaság mindig erős állami szorításban maradt. Az állam a legtöbb iparágat monopolizálta, a szellemhernyó–tenyésztéstől a sóbányászatig, a dohányipartól a távírdáig. A gazdasági fellendülést állami monopóliumok biztosították, ezek mellett a privát tőke szórványtulajdonba került, ritkán halmozódott fel nagytulajdon. A különbségek jól tükröződtek a tőzsdéken is: a kontinentális országokban a részvények a kisbefektetők kezében maradtak, ezzel szemben az anglo-amerikai tőzsdéken a nagybefektetők voltak a főszereplők. Ha mégis nagyobb cégek, befektetések alakultak ki, akkor a kontinentális államnak csupán várnia kellett: gazdasági turbulenciák esetén bekebelezte azokat. Így kerültek állami tulajdonba a vasutak és a gázvezetékek. Az ipari és pénzgazdasági magántulajdon a kontinens belsejében sohasem ért el hivatalos politikai hatalmat: megtűrték és egyszersmind irigyelték. Ha nagyobb magánvagyon képződött, akkor annak előbb vagy utóbb el kellett hagynia az országot, mert különben megsemmisítették vagy államosították.

Franciaország már a 18. század végén elveszítette tengeri nagyhatalmi státuszát. A gyarmati felkelések az ültetvényes gazdálkodás végét jelentették. A francia flottát kiszorították mind az Atlanti-, mind az Indiai-óceánról, így a tengeri kereskedelemben kiteljesedett az angol uralom. Franciaország elsorvasztotta a tengeri nagykereskedelemre épített, importorientált iparát, helyette az anyaországi mezőgazdasági termelésre és a belpiaci áruforgalomra támaszkodott. Ehhez járult még Napóleon bukása után az országgal szembeni kereskedelmi bojkott, amely kiegészült saját védővámokkal, valamint egy sor haditengerészeti vereséggel, ami többször a flotta teljes pusztulását eredményezte. Franciaország a 19. században szárazföldi kontinentális állam lett (vö. Braudel/Labrousse 1986–1988: 1. köt. 86 skk., 2. köt. 326 skk.).

A Német Birodalmat 1871-ben alapították porosz és bajor dominanciával, benne porosz mintájú bürokratikus államhatalmat építettek ki. Otto von Bismarck birodalmi kancellár elsődleges célja a kontinentális hatalmi zártság volt. A tengeri kereskedelemből származó bevételekre magas védővámokat vetettek ki, a tengeri kereskedelmi jogokat

monopolizálták. A főként Kelet- és Dél-Afrikára irányuló gyarmati törekvések nem hoztak sem tartós gazdasági sikert, sem politikai előnyt, sem társadalmi változást (vö. Wehler 2008a: 119 skk.; 2008b: 984 skk.). A Német Birodalom szárazföldi kontinentális ország maradt, annak ellenére, hogy a haditengerészet és a halászat már akkor része volt a német identitásnak. Az a körülmény, hogy a Német Birodalomnak volt tengeri határa, a társadalom szerkezetét illetően nem bizonyult meghatározó tényezőnek (Wehler uo.).

A kivándorlás ezekben az országokban is jelentős volt, de a hivatalnokokat érintette a legkevésbé. Az ipari beruházások nagy része állami volt, és a magántulajdon felhalmozása szabályozott keretek között zajlott. A magángazdaság vagy beépült a közszolgáltatásba, vagy attól függővé vált: állami intézményrendszer látta el a szolgáltatás döntő részét az egészségügyben, az oktatásban, a kereskedelemben, a pénzügyi és biztosítási területeken, a közlekedésben, a vízügyben stb.

A nagyipari munkásság a kontinentális országokban sohasem szegényedett el annyira, mint az anglo-amerikai és a mediterrán államokban. A Német Birodalomban már 1883-ban bevezették a kötelező betegbiztosítást, rá egy évre a baleset-biztosítást, 1889-ben a rokkantsági és az öregségi nyugdíjat. Az Osztrák–Magyar Monarchiában 1888/89-ben, Eduard Taaffe kormánya alatt kezdődött el a beteg- és a baleset-biztosítás kiépítése (vö. Tálos 1997: 567 skk.). A nagyipari (az akkori besorolás szerint ötszáz főnél nagyobb vállalatoknál dolgozó) munkások részaránya is lényegesen kisebb volt: sem a 19., sem a 20. században nem érte el soha a teljes népesség 4 százalékát, míg a tengerparti államokban ugyanez olykor 13 százalék is volt. Annak ellenére, hogy a kontinentális országok proletariátusa sem részarányában, sem kiszolgáltatottságában, sem szegénységében nem volt az anglo-amerikaihoz fogható, a társadalmi konfliktusokat és a hatalmi törekvéseket hasonlóan igazolták. A hatalmi változások ugyanannak az osztályharcnak a nevében történtek pró és kontra – csak épp osztály nélkül.

Ha inkább akarunk hinni a régi statisztikáknak, akkor a 19. század végén egy kontinentális típusú bürokratikus államban a hivatalnokok a teljes népességnek már 14–15 százalékát, és az összes foglalkoztatottnak közel egyharmadát tették ki. Az Egyesült Államokban a 20. század derekán alakult ki bürokratikus struktúra. A hivatalnokok aránya



az ötvenes évek közepétől egy évtized alatt 4 százalékról 14 százalékra nőtt (vö. Handke 1987: 9; Cullity 1967: 201 skk.).

A kontinentális Európában a privát gazdasági termelés más jellegű volt, mint az anglo-amerikai országokban. A Taylor–Ford-féle futószalagmunka a 20. század első felében is alig tudott meghonosodni (Kieser/Ebers 2006: 115 sk.). Nagy számban volt jelen a jól képzett, hozzáértő munkaerő, amelyet nem lehetett tartósan a monoton betanított munkába bevonni. Ennek egyik oka az volt, hogy a céheket nem zúzták szét, ennek köszönhetően magas szintű szakmunkásképzés folyt. A nagyvállalatok termelékenysége is az alkalmazottak szakértelmén múlt. A dolgozók kiszolgáltatottsága ezért közel sem bizonyult magától értetődőnek: a függőség kölcsönös volt. A munkáltató rá volt utalva az alkalmazottaira, szaktudásukra és lojalitásukra. Ez a munkásságon belül eltérésekhez, megosztottsághoz vezetett. A jól képzett szakmunkások viszonylag kényelmes életmódot folytathattak.

A kontinentális államok fenntartották és jogilag is védték a céheket, így könnyen bevonták a kisipari, kereskedelmi és szolgáltató cégeket az állami hierarchikus rendbe. Titulusokat osztottak (a Monarchiában a „k. u. k. udvari szállító”, illetve a tulajdonosoknak „kereskedelmi tanácsos”), vagy egyenesen nemesi rangot, amiével a különböző iparágakon belül is kialakult a berendezkedéshez lojális rend. A kontinentális országokban a munkásság nem alkotott egy (az érdekeiben egységes) osztályt. A családi üzemeltetésű manufaktúrák szakmunkásának helyzete, perspektívája és érdeke jellegzetesen más volt, mint a gyári segédmunkásé. Ezért – legalábbis a kisipari szakmunkásság jelentős része – nemcsak láncait veszíthette el az osztályharcban, mint azt Marx hirdette, hanem a láncához tartozó zsebórát is.

A kontinentális államokban az uralkodó gazdasági elv a kameralizmus volt. Ennek jegyében a merkantilizmushoz hasonlóan szorgalmazták a népességyarapodást, az urbanizációt és a társadalmi jólétet, de az állam masszívan befolyást gyakorolt minderre támogatások, privilégiumok és adókedvezmények révén. A magángazdaságot erősen szabályozták, szankcionálták és adóztatták. E szféra munkaadói és munkavállalói nemcsak magukat tartották el, hanem az állami apparátust is, ami meghatározta a viszonyt is köztük. A bürokratikus közszolgálat lényeges és nélkülözhetetlen előfeltétellé vált.

A piac is nagymértékben állami befolyás alatt állt: az életvitel elvárt vagy megkövetelt szimbólumai, az elismertség és a beérkezetttség imázsa, az előkelőség ideáljai, a szabadidő eltöltésének különböző vágyai vagy a kielégítő és az elégséges normái mind-mind államilag fedezett, elősegített, finanszírozott, hirdetett és gerjesztett szükségletek voltak. A 19. század második felében az Osztrák–Magyar Monarchiában és a Német Birodalomban, valamint Franciaországban az állam nem piaci keretfeltételeket biztosított, hanem maga szimulálta a piacot, mert mind a szükségleteket, mind kielégítésük lehetőségeit maga teremtette meg.

A kontinentális Európa országai a 19. században a fejlett földművelő berendezkedésről agráripari piaczgazdálkodásra váltottak, méghozzá úgy, hogy ezt állami, irányított, hivatali úton érték el (Lenski/Lenski 1978). Míg az azt megelőző földművelő társadalmakban a nemesség és az uralkodók egyéni erényei számítottak, addig az agráripari bürokratikus társadalmakban a feladatok fegyelmezett végrehajtása és az előírások személytelen teljesítése lett a döntő mozzanat. Létrejött egy méretében jelentős, igen specializált, a feladatmegosztás szerint tagolt, tevékenységében erősen szabályozott és finom hierarchikus fokozatokból felépülő társadalmi csoport az állami teendők intézésére. A korábbi időkkel ellentétben immár egy állandó, nem *ad hoc* módon verbuvált gárda látott el adminisztratív, katonai, pénzgazdasági, ipari, szolgáltatói, szociális és kulturális feladatokat. Az állam bővítette hatásköreit, kiterjesztve azokat valamennyi, a közjót (az akkori felfogás szerinti közjót) szolgáló területre. Megváltozott a gazdasági tőke jelentősége. Az életszínvonal kialakításának nem a vagyon volt többé az egyetlen lehetséges előfeltétele, kielégítő szintet el lehetett érni a származástól függetlenül, a személyes kapcsolatok és a műveltség révén is. Csak a főnemesség tartotta fenn magát továbbra is a nagybirtokok jövedelméből, a városi lakosok zöme bérből és fizetésből élt. Korábban a latifundiumok hozama kellett a magasabb életszínvonalhoz, most azonban már a keresőtevékenység is biztosíthatta a legalábbis kielégítő életvitelt.

A bürokratikus állam szekularizált struktúrájába kezdettől fogva beépült a nemesség és az egyház. Ennek során az állami struktúrákon belül (más társadalmi csoportokhoz viszonyítva) előnyös egyéni karrierre nyílt lehetőség. Rendszerint állami szociális feladatokat vállaltak

át, ami miatt fennmaradt, illetve bővült különösen az egyházi intézmények és személyzetének autonómiája, szuverenitása és hivatalos megbecsültsége. A nemesség és az egyház üldöztetése csupán időszakos volt, főleg a francia forradalmat és a szocialista népi demokráciákat jellemezte.

A kontinentális országokban a közszolgálati alkalmazottak ritkán akartak a magángazdaságba váltani. Ez a társadalmi mobilitás a kontinentális Európa nyugati felében kétszer valósult meg, az első és a második világháború után, Kelet-Európában az 1989-es rendszerváltást követően is. A közszolgálatba való belépés viszont folyamatosan lehetséges volt, még a szigorú leépítések időszakaiban is. Amikor a hivatalnokok lojalitása alábbhagyott, szívesen alkalmaztak alacsonyabb származásúnak tekintett, leginkább beolvadni vágyó vidéki jelentkezőket abban a reményben, hogy nekik magasabb szintű lesz a lojalitásuk.

### 3.2 Béren kívüli juttatások

*Az előjogok, kiváltságok és béren kívüli juttatások lassan és nehézkesen terjedtek el, annak ellenére, hogy ezeknek történelmi hagyományuk volt, mert eredetileg ezek biztosították a közszolgálat személyi állományának egzisztenciáját, nem a fizetés. A hivatalnokok mentalitása megfelelt a kapitalista protestáns etikának, beérték az elérhetővel, de nem valamiféle gyakorlati belátásból, hanem a takarékoság lelkes erényével, és szorgosan törekedtek az állami kedvezmények megszerzésére. Ma a szerénység érdeme helyett a „meg kell elégedni” gyűlöletes kényszere, a többet-akarási kielégíthetetlen vágya uralkodik.*

A Habsburg Birodalomban a 19. század közepéig a nemességgel szemben elvárás volt, hogy diplomáciai, politikai és más vezető közfunkciókat lásson el, de megélhetését, életszínvonalát a saját vagyonából biztosítsa. Az alacsonyabb beosztású közalkalmazottak fizetése rendszertelen volt, és nem kielégítő (vö. Heindl 1991: 159 skk.). Ezek mégis keresett állások voltak, az alkalmazásra várakozó jelöltek évekig robotoltak értük ingyen. Létfenntartásukat a fizetésen kívüli juttatásokból fedezték: természetbeni juttatásokból és előjogokból. Az 1850-es években rendezték ugyan a fizetés kérdését, de a juttatások rendszere is fennma-

radt, sőt egyre bővült. Az 1880-as évekre a közszolgálatban dolgozók már messzemenő fizetésen túli előnyöket vívtak ki maguknak (Heindl 2013).

Ettől fogva a közszolgálatban dolgozók jövedelmének csak az egyik része volt a pénzbeli fizetés: idetartozott az alapbér, ehhez jöttek a napidíjak, különféle támogatások (gyermekes és feleség után járó, valamint a lakbér-hozzájárulás), pótlékok (állás-, teljesítmény-, miniszteri, rendkívüli és külszolgálati), továbbá prémiumok és egyéb kiegészítések (költözési és utazási költségek átvállalása, lakásvásárlási támogatás, kettős háztartási kártalanítási díj, éjszakai pótlék, ruhapénz, költségtérítés). Biztos nyugdíjuk (nyugalmi járadékuk) volt, és özvegyeiknek özvegyi ellátmány járt. A jövedelem másik részét a nem pénzbeli juttatások tették ki, melyek fokozatosan az élet minden területét és szakaszát átfogták. A hivatalnokok ingyen vagy jutányosan juthattak városkörnyéki bértelekhez (kiskerthez), kedvezményrel vehették igénybe a tömegközlekedést, lakást és szállást utaltak ki nekik, gyermekeik színvonalasabb iskolákba járhattak, megtakarítási és hitelkedvezmény járt nekik, munkahelyi étkezést biztosítottak számukra, a szabadidő eltöltésének széles köre és sokoldalú ajánlatai közül választhattak, jobb orvosi ellátásban részesültek, és az állam még temetkezési lehetőségeket is biztosított. Ezek a pénzbeli illetményen felüli juttatások történelmileg keletkeztek és gyarapodtak, egy részük valamennyi hivatalnok számára elérhető volt, más részük egyes intézményekhez kötődött.

A juttatások igénybevételenek két objektív határa volt. Hogy egy hivatalnok személyesen milyen juttatásokra volt jogosult, az először a pozíciótól függött, másodsor az intézmény státuszától: az intézmények között különbségek alakultak ki, az általuk nyújtható kedvezmények mennyiségileg és minőségileg is eltérőek voltak.

A szubjektív határt a fizetés nagysága jelentette. A hivatalnok maga döntötte el, hogy konkrétan mely juttatásokat veszi igénybe, mert fizetése – különösen a magasabb beosztás esetén – az alapszükségletek kielégítésén túl főként arra szolgált, hogy a privilégiumokat kihasználhassa. Gyakran egész pénzbeli jövedelme nem volt elegendő az általa igénybe vehető kedvezmények minimális önrészesedési díjának fedezésére. Minél magasabb volt a javadalmazás, annál többet lehetett

fordítani a kedvezményes szolgáltatásokra, illetve annál több juttatás állt az egyén rendelkezésére.

A juttatások jelentős része a személyes kapcsolatokon múltott. Informális úton lehetett tájékozódni az állami kedvezménnyel elérhető javokról és szolgáltatásokról, a – legalábbis színleg – teljesítendő előfeltételekről, az odaítélési mechanizmusok furfangjairól és az elnyeréshez szükséges trükkökről; ezek az információk exkluzív módon keringtek a társadalmi csoporton belül.

Életviteli eszményeikben a hivatalnokok kezdetben a gazdag főnemesekről, majd a vagyonos iparosokról vettek példát. Egyidejűleg a kapitalizmus aszketikus önmegtartóztatásának is eleget tettek, pragmatikus mértékletességet tanúsítva. Másrészt az ő életszínvonaluk alkotta a társadalom „normalitáskonstrukcióját” (Gottschall 2009: 466). A közszolgálat megbízhatóságát az szolgálta, hogy a hivatalnokok fizetése, juttatásai és nyugdíja nem a teljesítménytől és annak mérésére irányuló rendszerektől függött, hanem attól, hogy az állam feltétel nélkül vállalta alkalmazottainak eltartását. Az állami munkaadó *eltartási kötelezettsége* biztosította a férfi keresőn alapuló kiscsalád modelljét, mely a beosztásnak megfelelő ellátmány méltányosságának elvére és az egész életre kiterjedő karrierstruktúrára épült. Ugyanakkor ennek ellenében elvárás volt, hogy a hivatalnokok „hivatalukhoz méltó” életvitelt folytassanak. A feleségnek nemcsak a hagyományos női szerepeket kellett betöltenie, hanem rá hárult a karriert elősegítő és a juttatások megszerzésére irányuló kapcsolatrendszerek kialakítása és fenntartása is (karitatív rendezvények, színházlátogatás, szalonok).

Ma a fizetésen túli juttatások már nem terjednek ki az élet valamennyi területére, és exkluzivitásukból is sokat veszítettek. Sok magántulajdonú nagyvállalat is biztosít hasonlókat, elsősorban olyan szolgáltatásokat, amelyek az alkalmazottak munkára foghatóságát segítik, amilyen például az üzemi étkezés vagy a vállalati óvoda. De különösen az állami kedvezmények minőségének romlása magyarázza, hogy a közszolgálati dolgozók már nem annyira vágnak rájuk. A hivatalnoki életvitel eszményei is megváltoztak: nem a takarékoság többé az első számú motiváció, nem az szolgál az életvitel indoklására. A mértékletesség idealizálását felváltotta a szükség kényszere. Hiába a sóvárgás a nehezen megfizethető, fényűzőnek tartott termékek és szolgáltatások

után, megszerezni csak az előkelő dolgok imitációját, a vágyott drága helyett az olcsót, a kultivált eredeti helyett annak kicsinyített utánzatát lehet. Ebben már nem az okos takarékoság ügyességgé mitizált felsőbbrendűsége munkál, hanem az elérhetetlenség kilátástalan keserűsége. Már nem az aszketikus erkölcs a mérvadó, hanem a deklasszált rezignáció.

Az állami és intézményi extra juttatásokról szóló információk még ma, az internet korában sem maradéktalanul publikusak, részben továbbra is fű alatt terjednek. Amúgy is kevés népszerű fizetésen túli juttatás van – például lakhatási és pénzügyi jellegűek –, és a jogosultak köre is jelentősen szűkült. A magasabb beosztású közszolgálati alkalmazottak elveszítették gazdasági előnyeiket.

### 3.3 Az eszmények mulandóságáról

*Ez a fejezet tarka ívet von a középkortól a jelenig, hogy felmutassa a társadalmi cselekvés fontos indítékait. Bárhogy nevezzük is őket – szellemnek, kultúrának, habitusnak, etikának, mentalitásnak vagy eszménynek –, ezek mindig megkérdőjelezhetetlen imperatívusként határozták meg, hogyan kell boldogulni a hétköznapokban és az ünnepnapokon. Tudományos szempontból meglepő, hogy így egy kontinuum jön létre Weber, Elias és Foucault között, ami váratlanul a jelen néhány titkát is felfedi.*

Az öröklési jogra épülő (feudális) társadalmakban a paraszti, nemesi, főnemesi és királyi-udvari háztartások sok tekintetben hasonlítottak egymáshoz, eszményeikben éppúgy, mint gyakorlati modelljeikben. A társadalmi különbségek azonban nagyok és kényszerűek voltak: a származás és az azzal járó vagyon áthághatatlan határokat jelentett. A kulturális és anyagi státusz lassan változott, mert az örökölt vagyon és annak hiánya együtt gondoskodtak az állandóságról.

A piacgazdasági társadalmakban a vagyonok megteremtésekor szintén megvolt az eszmények szigorú rendszere. A társadalmat az aszketikus munkaethosz jellemezte, melyhez hozzátartozott a nyereségre, a teljesítményarányos sikerre és a befektetésfüggő megtérülésre való törekvés, valamint a fáradhatatlan, észszerű és korlátlan szerzésvágy. Weber

hasonlóságot mutatott ki ezen eszmények és a protestáns etika között, ezért az utóbbit szellemnek, a *kapitalizmus szellemének* nevezte (Weber 2006b).

Ez a puritán mentalitás a befektetést szorgalmazta, illetve az érem másik oldalaként a hedonista fogyasztás ideáljaként a piacot éltette. Az 1920-as évektől programszerűen gerjeszteni kezdték a keresletet a sorozatgyártott ipari termékek iránt, és szabványosították annak ki-elégítését. A boldoggá tevő fogyasztás eszményének kedvezett a munka Taylor- és Ford-féle racionalizálása és az egyre jobb minőségű tömegtermelés.

Semmiképp sem kilépési stratégia, hanem ennek az uralkodó munkaethosznak és fogyasztási ideálnak a radikalizálódása volt, amikor az 1960-as évektől az amerikai vállalatok áttelepítették a termelést előbb Dél-Amerikába, majd a Távol-Keletre. Ezt a nyerészkedő mentalitást és a gyártás hazafiatalan áthelyezését *globalizációnak* nevezték. Ez volt a szó eredeti jelentése. Az 1980-as évektől pozitív értelmet kapott a kifejezés, a világot átfogó folyamatról kezdtek beszélni, amelyben nincs tettes, csak hős, amelynek nincs lokalizálható címe, helye, csak árfolyama. Bizonyítékul a műszaki haladás szolgált. A globalizáció eszménnyé vált, amelynek örve alatt – a feltartóztathatatlan és világszintű folyamatokra hivatkozva – a politikai felelősséget a senki földjére lehetett száműzni. A változást kivédhetetlennek, mintegy a természettől adottnak állították be.

Richard Sennett a jelenlegi társadalmi állapotokat a gazdasági rendszer változásaira vezeti vissza. A Bretton Woods-i rendszer, mely 1944-től garantálta a devizák stabilitását az árfolyamok aranyhoz kötésével – a dollár vezető szerepe mellett –, az 1970-es évek elején összeomlott, és sok „türelmetlen tőkét” szabadított fel (Bennett Harrison kifejezése, idézve in Sennett 2005: 36). Sokasodtak a hitelből finanszírozott ellenséges cégfelvásárlások (*leveraged buyout*). Ennek következtében olyan nagyságú vagyonok halmozódtak fel a magángazdaságban, hogy az nagy állami vállalatokat is be tudott kebelezni.

A privatizáció során értéken alul adtak el cégeket, kiszervezés esetén ingyenesen ruházták át a tulajdonjogot, sőt szubvenciókkal és dotációkkal még örök hozamot is ígértek. A privatizált intézmények egy részét utóbb továbbadták (*secondary buyout*), amivel spekulatív nyere-

ségre tettek szert (Sennett 2005: 34 skk.). Mások nem tudtak talpon maradni a szabadpiacon. A kiszervezett intézmények többsége továbbra is az állam politikai jóindulatától függ, s ezáltal védve van a piactól.

Az 1992-es maastrichti szerződés az európai szociálkapitalizmus végét jelentette. Az értékek eltolódtak, a szociális magatartás és a hivatali kegygyakorlás eltűnt. Az intézmények gondosan óvott struktúrájának, amely Európa kontinentális országaiban biztosította az intézményi feladatok állandósulását, teljesen új stratégiát kellett kialakítania. Az addigi lassan kiérlelt intézményi ideológiák egyike sem menekülhetett a rövid távú gazdasági prognózisok adatai elől, még a szociális ellátásban, az oktatásban és az egészségügyben sem. A gazdasági gondolkodás legitimálta azt, hogy egyes intézményekkel különösen szigorúan bánjanak, de azt is, hogy az intézmények ugyanígy járjanak el a normacímzettel.<sup>18</sup>

Ezt burkoltan kísérte az eszmények átfogó változása is: elterjedt a menedzserizmus. Folyamatos önjobbítást, haszonmaximalizálást, hatékonyságnövelést és optimalizálást hirdettek, és ezt a vezérelvet széles körben magukévá tették. A krédó így hangzik: önteljesítmény, önszabályozás, önmegvalósítás, rugalmasság, kreativitás, kísérletező kedv – röviden, lelkesedés a *change*-ért (Bartmann 2012).

Az új menedzseri eszmény kialakulását az 1960-as évekre datálják (Pinchot 1988; Boltanski/Chiapello 1999; Du Gay 2000; Bröckling 2007; Bartmann 2012). Korábban már Joseph Schumpeter megálmodta (1928), később Peter Drucker népszerűsítette (1950), majd a hatvanas évektől megannyi menedzser-tanácsadó kívánta ennek az eljövételét egyfajta aranylázhangulatban. Az eszmény megvalósulása hamarosan lendületet kapott a Harvartól és a többi menedzserkovácstól.

A javarészt pozitív értékekkel telített eszményből már az 1970-es években közszolgálat-ellenes ideológia lett: a neoliberalizmus. Az államelméletben ebből alakult ki a *New Public Management* teóriája, mely Németországban „új közszolgálati irányítási modell” (*Neues Steuerungsmodell*) néven honosodott meg. A neoliberalizmusba és annak közszolgálat-elméleteibe vulgárisan leegyszerűsített ökonómiai magyarázatokkal leheltek életet. Politikai programként Margaret Thatcher (1979–1990) és Ronald Reagan (1981–1989) képviselte, majd radikális formában két szocialista kormányfő, Tony Blair (1997–2007) és

Gerhard Schröder (1998–2005) valósította meg (Bröckling 2007: 7; Bartmann 2012).

A társadalomtudós Ulrich Bröckling *Das unternehmerische Selbst* [A vállalkozói én] című könyvében kimutatta, hogy mikor vált Németországban hivatalos politikai programmá a menedzseri ideál. 1997-ben egy, a jövő kérdéseivel foglalkozó kulcsdokumentumban határozottan a politikai célkitűzés rangjára emelték, és így írtak: „Váljon mindenki a lelke legmélyebb zugáig vállalkozóvá, mintha csak a maga dolgát intézné!” (Bröckling 2007: 7 sk.) A dokumentum azt szorgalmazza, hogy az állam teremtsen meg a kereteket „az alkotó, vállalkozóként cselekvő emberek számára, akik [...] minden kérdésben felelősséget vállalnak önmagukért és másokért” (uo.). A követelmény: sutba dobni az állami felelősséget, és vállalkozói önfelelősséget kialakítani a teljes lakosságban.

Az új ebben az, hogy ezekben az eszményekben már nem a jóindulatú-paternalista közjólét, a társadalmi egyenlőség vagy a munkával elért teljesítmény fejeződik ki, hanem a siker a siker kedvéért – gyorsabban, többet, mindegy, hogy megérdemelten-e, vagy sem. A magángazdasági siker a cselekvés imperatívuszává és igazolásává vált: morális korlátoktól megszabadítva kíméletlenül és teljesítménytől függetlenül produkál „nyertest” és „vesztést” (*winner/loser*) (Neckel 2010: 6; Rosa 2012: 61ff). A nyerészkedő mentalitás kényszere minden réteget elér. Itt két irány különíthető el, a siker hivatkozott fitogtatása és a társadalmi szabadesés, miközben maguk az ideálok a két esetben meglepően egységesek. Ez a menedzseri ideál, amelyet legális etikaként és állami dogmaként terjesztettek, kétségkívül a jelen vezető politikai eszményévé vált.

A menedzseri magatartás témájában gazdag tanácsadó irodalom született. Az ezredfordulón Luc Boltanski és Ève Chiapello ennek alapján bontotta elemeire a neoliberalizmus legitimációs mítoszait. E mentalitásnak már sok nevet adtak, jelentésük azonban egy: *intrapreneur* (Pinchot, Brinkmann), *vállalkozói én* (Bröckling), *projektalapú fejlesztési rend* (Boltanski/Chiapello), *menedzserizmus* (Bartmann).

A menedzseri eszmény ellenségeképe a közszolgálat, amely állítólag rugalmatlan, ellenszegül a változásnak, nem produktív, fegyelemelvű, autoriter vagy konformista. Mégis, az ezekkel ellentétes menedzseri

ideált és vállalkozói beállítottságot lassanként a hivatalnokok is magukévá tették. A közszolgálatban ma, úgymond, akkor lehetséges a karrier, ha egy hivatalnok nyereségmániásnak, kreatív energianyalábnak és lelkes bajnoknak mutatkozik, aki – bár szüntelenül önmaga javát nézi és kell, hogy nézze, mégis – féktelenül nonkonformista, a csoportmunka megszállottja és az alkalmazkodás hőse is egyben (Bartmann 2012). A privatizációk és kiszervezések ezért a jéghegy csúcsa; alatta ott rejlik az értékek és eszmények mélyreható változása, és ezzel a jelen radikális társadalmi változása.

A menedzseri ideál mindenki számára átfogó életviteli kínálatot tartogat. A „munka–élet egyensúly” (*work-life-balance*) jegyében az összes személyes ügy szakszerűen megoldható egy határidőnapló segítségével. Ezzel kell optimalizálni a saját forrásokat. Az állandó fokozáskényszer, az üző telhetetlenség és a szüntelen pörgés magában foglalja saját bukását. Erre is vannak azonban intézményesített megoldások: ha valaki kudarcot vall, azért nem a rendszert kell hibáztatni, csupán ő maga fogyott ki az energiából és az erőből, amit újra kell tölteni. A regenerálódást szolgálják a wellnesshotelek, fitnesztúdiók, üdülőparadicsomok, meditációs kolostorok, valamint az életmód-tanácsadók, ezotéria-guruk és jin-jang mesterek. Mindezek az iroda „torzulatai” vagy inkább „párhuzamos világa” (Bartmann 2012: 268). A jelenkor betegségei is az alkalmazkodás státuszszimbólumai. Ezt elemzi Christoph Bartmann *Leben im Büro* [Élet az irodában] című könyvében: „a feltöltés és a pótlás metaforája a lemerült ember nagy fokú alkalmazkodókészségét” jelenti. A stresszelt, kiegészi szindrómában szenvedő páciensnek nem kell szégyenkeznie a betegsége miatt, ellenkezőleg, büszkén hirdetheti extrém munkaigyekezetét. „Ez mindenképpen megkülönbözteti a kiegészítést a depressziótól, még ha arról a kérdésről megoszlanak is a vélemények, hogy a kiegészítés nem a depresszió prémiumváltozata-e csupán” (Bartmann 2012: 248).

## A hivatalnoki lét jellemzői

### 4.1 Függőség

*Hivatalnokok mindig voltak, és mindig is lesznek. Az alábbiakból kiderül, miért illúzió ez a biztonságba ringató logika. A biztos munkahely imázsával szemben áll a kiszolgáltatottság tapasztalata, a függőség és az alternatívánélküliség. A hivatalnokok mégis kitartóan hűek maradnak állami alkalmazásukhoz, ameddig csak tudnak.*

#### 4.1.1 Kiszolgáltatott státusz

Poszeidón című elbeszélésében Franz Kafka a következőképpen jellemezte a hivatalnokok ragaszkodását munkahelyükhöz:

„Poszeidón munkaasztalánál ült és számolt. Az összes vizek igazgatása végtelenül sok munkával járt. [...] Nem mondhatni, hogy örömet szerzett neki, voltaképpen csak azért csinálta, mert rábízták, mi több, gyakran folyamodott, ahogy mondta, derűsebb munkáért, de valahányszor különböző ajánlatokat kapott, ilyenkor kiderült, semmi sem felel meg neki annyira, mint eddigi hivatala. Nagyon nehéz is volt mást találni a számára. Hiszen mégsem lehetett rábízni egy bizonyos tengert; eltekintve attól, hogy



a számítási munka ott sem kevesebb, legfeljebb kicsinyesebb, a nagy Poszeidónhoz csak vezető állás illet. S ha nem vizekkel kapcsolatos állást kínáltak neki, már a pusztá gondolattól rosszul lett [...]. Egyébként nem is vették nagyon komolyan a panaszait [...]; arra, hogy Poszeidont csakugyan felmentik hivatalából, nem gondolt senki [...]" (Kafka 2001: 384; Tandori Dezső fordítása).

Változással kacérkodni és mégis állhatatosan megmaradni a munkahelyen – a kevésbé isteni hivatalnoknál sincs ez másképp. Az időtávlát mindkét esetben hosszú, de nem végtelen. Poszeidón úgy kalkulál, hogy karrierje a kívárható és biztosan bekövetkező világvégig fog tartani, halandó kollégái a szintén a kívárható és biztosan bekövetkező nyugdíjig terveznek. A két záróesemény hasonló, mindkettő elég végérvényes. Sikeres beilleszkedés esetén a közszolgálati dolgozók már hivatalba lépésükkor (adott esetben már tizenöt évesen) kiszámíthatják, hány munkanapjuk van még hátra. Ilyen megnyugtatóan kerek és zárt időhorizontja egyetlen más társadalmi csoportnak sincs.

A biztos státusz imázsa azonban csalóka, amely még akkor is fennmarad, ha az egyéni tapasztalat ennek ellentmond. Ez az illúzió három forrásból táplálkozik. Először, a státusz esetleges változását vagy az állás megszüntetését nem társadalmi tényként, hanem esetleges, sorsszerű és személyes történésként érzékelik. Az érintett ilyenkor magát vagy kollégáit okolja – megszemélyesíti az eseményt. Másodszor, a munkaerő-leépítés gyakran a gazdasági válságokkal ellentétes periódusokban történik. Az állami életpálya épp a nehéz időkben tűnik megbízható és kifizetődő karrierlehetőségnek. Harmadszor, a leépítés vagy a státusz elértéktelenedése legtöbbször nem az összes állami alkalmazottat érinti, hanem egyes foglalkozási, szociális vagy etnikai csoportokat. Az alkalmazottak zöme számára valamely diszkriminált csoport kizárása azt jelenti, hogy lehetőségeik növekednek, és gyorsabban juthatnak feljebb a hierarchiában. A nagy többség ezáltal pozitívan éli ezt meg. Az így megnyíló lehetőségeket szintén nem kollektív eseményként, hanem személyes rátermettségként könyveli el.

Ennek ellenére a közszolgálati állások veszélyeztetettek. A garanciákért és a biztonságért keményen meg kell dolgozni. A mindennapokban négyféle fenyegetettség leselkedik a hivatalnokokra. Először, számolniuk kell kollégáik vagy beosztottaik előnyszerzésével, amely számukra végzetes lehet. Veszélyes másodszor, ha döntési jogkörük nem tervezett módon bővül. A felelősség növekedése az ő esetükben – ellentétben más foglalkozáscsoportokkal, így a magánszférában dolgozókkal vagy a politikusokkal – nemkívánatos, olykor akár fenyegető teher is lehet. További kockázat harmadszor, ha változik az intézmény vezetése, vagy a közvetlen felettes. Végül negyedszer, veszélyt jelent a politikai hatalomváltás is, mert ennek során megszüntethetnek teljes intézményeket vagy részlegeket. A közszolgálati alkalmazottak sorsa intézményük fennmaradásától függ. Mindent egybevéve, pozíciójuk a legkevésbé sem biztos: ennek megőrzése napi szintű élet-halál harcot igényel, amely messzemenően független a munkateljesítménytől.

#### 4.1.2 Kiszolgáltatót értelem

A közszolgálati dolgozók státuszuk szerint kiszolgáltatók, és a tekintetben is, ahogyan értelmet kell adniuk tevékenységüknek. A kis- és középhivatalnokok hiába is szeretnének jó szándéktól vezérelve klienseiknek segíteni, hiányzik rá az eszköz és a lehetőség. A gyakorlati eljárás és a törvényben foglaltak különbségei nyújtanak ugyan egyéni lehetőségeket, szabadságokat, ezeket azonban ritkán használja ki a hivatalnok, mert az intézményi normának, az elvárásoknak is eleget kell tennie. Az egyéni döntéslehetőségek intézményes korlátozottságától nem csak ügyfeleik, a normacímzettek szenvednek. Gyakran a közszolgálati alkalmazottak sem tudnak megfelelni saját beállítottságuknak.

Így vélte az a nyugdíjbiztosítási előadó hölgy is, amikor egy ötvenöt éves férfi az íróasztalánál szíven szúrta magát, amibe néhány nappal később belehalt – ez Veszprémben történt 2014. december 14-én. A férfi nem látott más kiutat, miután az egészségügyi feltételek újraértelmezése nyomán másodfokon is megvonták tőle a rokkantsági nyugdíjat. „Nem tehetek róla – vélte az előadó egy rádióriportban –, hogy az egész országban változtattak az elbíráláson, [...] én csak a munkámat

végzem, ami a nyugdíj megvonásában nem is volt olyan lényeges. [...] Higgye el, nagyon megvisel a dolog, én nem vagyok szörnyeteg.”

Bizonyos politikai klímában a hivatalnokok fogcsikorgatva végzik a munkájukat, elárulva érzik magukat, nem hisznek többé a rendszerben és saját munkájuk értelmében. Egyfelől igazságtalannak tartják, ahogyan velük bánnak, másfelől tisztában vannak azzal, hogy nekik maguknak is igazságtalanul kell cselekedniük, s így kénytelenek feladni meggyőződésüket. Mégis görcsösen ragaszkodnak munkahelyükhöz. Csalódásuknak nem a munkahelyváltás a következménye. Más szakmai pályafutás idegen számukra, nem tekintik valódi opciónak. Munkakörülményeik mindinkább frusztrálják őket, és elvesztik motivációjukat: minden oldalról könnyel találkoznak, tevékenységüket gátolja a megbecsülés hiánya, és olyan feladatok elé állítják őket, amelyek előtt a rendelkezésükre álló elégtelen eszközökkel menthetetlenül csődöt kell mondaniuk (vö. Bourdieu et al. 1997: 207 skk.). Ennek következtében merev passzivitásba zuhannak; érzelemmentesen és fásultan kapaszkodnak a mindennapi rutinba. Tevékenységük igazolására formalításokba menekülnek, és nem veszik észre, hogy ezzel részeivé válnak annak a rendszernek, amelyet megvetnek, s amelytől maguk is szenvednek – érzésük szerint legalább annyira, mint ügyfeleik.

Ha a közszolgálati hierarchia három szintjéhez (minisztériumok, helyi és területi intézmények) még egy párhuzamos hatalmi struktúra is társul – ilyen például egy egyeduralkodó párt –, akkor a közszolgálati dolgozók különösen kiszolgáltatottak. A párhuzamos hatalmi szervezetnek jogában áll egyes ügyekről és esetekről – mint állásbetöltésről – döntést hozni, valamint feladatokat és legitimációkat is kijelölni, egyszóval az intézmények sorsát eldönteni (Mayntz 1963). Ezzel létrejön egy mindent átfogó ellenőrzés. Ez nem szakmai (tehát dilettáns, általában politikai vagy ideológiai) szempontok alapján történik. A párhuzamos rendszer áttöri a jogkörök fokozatainak egymásra épülő szerkezetét és igyekszik felszámolni a bürokratikus szervezet ismérveit (amilyen a szakmai tekintély ranglétrája, az akta felterjesztésének menete, vagy a szakmai és hivatali titoktartási kötelezettség). „A kettős hierarchia ilyen rendszere általában akkor alakul ki, amikor egy társadalomban egy erős politikai párt korlátlan vezető szerepre tart igényt [...]. Néhány szocialista ország ugyanúgy példát lehet erre, mint Hitler

Németország” (Mayntz 1985: 77). Az irányítás és az ellenőrzés átkerül az egyeduralkodóra igényt tartó párthoz, egyházhoz vagy mozgalomhoz, amely pártsejtek, pártmegbízottak, tisztségviselők vagy meghatalmazottak útján be tud avatkozni a közszolgálat tevékenységébe és személyi állományának kiválasztásába.

#### 4.1.3 Az alternatívák fiktív és valós hiánya

A kontinentális országokban az állam a magángazdaságban a legapróbb részletekig szabályozza a munkaviszonyokat. A törvények (valamint végrehajtásuk gyakorlata) és az érdekképviselők (valamint intézményesülésük) erősen standardizált keretek közé szorítják a munkaadók és a munkavállalók viszonyát. Ez a szabályozás előnyös jogokat biztosít a munkavállalóknak, erősíti a pozíciójukat és korlátozza kötelességeiket, felelősségüket.

A közszolgálati alkalmazottak ellenben tehetetlenül kiszolgáltatottak; az egzisztenciájukat és státuszukat garantáló törvényeket legálisan (államilag) bármikor meg lehet változtatni, és azok alkalmazási gyakorlatát feltűnésmentesen módosítani lehet rendeletek útján. A legtöbb kontinentális országban a hivatalnokoknak sztrájkjoguk sincs, a többi társadalmi csoport számára ez alapjog. Az érdekképviselők kvázi állami intézmények, ami más társadalmi csoportoknál nem okoz problémát. A közszolgálati alkalmazottak esetében azonban az ellenfél (a munkaadó) is az állam, konkrétan a politikai hatalom, és akiket képviselnek, a közszolgálati alkalmazottak is. Ráadásul a szakszervezetek maguk is erősen függenek a politikai hatalomtól. A szakszervezetek tartósan nem tudnak ellenszegülni a hatalmi politikának, és gyakran használják befolyásukat a politikai igények legalizálására és végrehajtására. A hatalmi rendszer ezért az esetleges szakszervezeti ellenállás ellenére képes feltűnésmentesen intézményeket vagy akár teljes foglalkozási csoportokat megszüntetni, illetve azok jogait nyirbálni, járandóságukat csökkenteni, munkafeltételeiket ellehetetleníteni.

Mégis, minden személyes, intézményes, állami és elvi nehézség ellenére, ha valaki állami alkalmazást nyer, azt példátlan lehetőségként

fogja fel, nincs alternatívája, az valami különlegességnek számít. Ennek öt társadalmi oka van.

Az első az, hogy egy állami állásban lehetőség nyílik a hatalomra. Nincs még egy pálya, ahol hasonló mértékben kilátás nyílna a személyes mérlegelésen alapuló hatalomgyakorlásra, legyen ez akár annyi, hogy egy autóbusz-vezető eldöntheti, kinyitja-e még egyszer az ajtót egy szaladó utasnak. A privát és az államilag foglalkoztatott autóbusz-vezető között az a különbség, hogy az utóbbi hivatkozhat a szolgálati előírásra, melynek formális szabályai legális mérlegelési mozgásteret engednek. Így olyan személyes hatalmat gyakorolhat, amelyért munkaadója jóátáll. A magáncégek alkalmazottai viszont nem hivatkozhatnak formális előírásra. Igazodniuk kell mindenféle informális elváráshoz, a mainstreamhez, főnökeik igényeihez vagy az ellenőrző intézményekhez. A példánkban az állami autóbusz-vezetőnek nem kell újra kinyitnia az ajtót. Mindegy, milyen kicsi a döntési jogkör és a hierarchia mely szintjén adódik, az állami tekintély miatt a magángazdasághoz képest érinthetetlenéget, erőt és ezzel viszonylagosan magasabb társadalmi rangot biztosít. A politikában a hatalom befolyása nagyobb ugyan, kisebb viszont a bizonyosság, hogy valaki eléri a döntési kompetencia szintjét. A közszolgálatban már a hierarchia alacsonyabb fokain is vannak olyan jogosítványok, amelyeket a normacímzettek akaratára ellenében lehet gyakorolni. A hatalom utáni vágy, ez a nagyon is emberi gyengeség, egyedül az állami szolgálatban teljesülhet garantáltan.

A hivatalnokok számára másodszor azért sem jelent alternatívát a magángazdaság, mert az nem tud teljesítménytől független távlati perspektívát kínálni. Az állami alkalmazás kényelmi és komfortérzete egy általánosan elterjedt, bevett hit. A privát gazdaság a piaci változásokra a hatékonyság növelésével reagál, amihez szükséges rendszeresen értékelni a teljesítményt és annak minőségét. A közszolgálat hatékonyságát viszont a legritkább esetben lehet a közvetlenül mérhető gazdaságosságra redukálni. Pontosan ez a különbség okozza azt a látszatot, hogy a közszférában a kilátások függetlenek a teljesítménytől. Ugyanakkor a közszféra a magángazdasághoz viszonyítva sokkal magasabb követelményeket támaszt a munkahelyi normáknak való megfelelés tekintetében.

A harmadik oka a ragaszkodásnak az állami álláshoz az, hogy a munkavállalónak sokszor nincs választási lehetősége a privát és az állami között, mert a kontinentális országokban a magántulajdonú nagyipar arányaiban picike. Túl kevés a vezető beosztás ahhoz, hogy a magasan képzett fiatal generációt a magángazdaság kielégítően alkalmazni tudja. A kisipar a maga kontinentális sajátosságaival úgyszintén nem megfelelő opció, így nem jellemző, hogy egy hivatalnok önszántából kisvállalkozóvá váljon. A kisvállalkozók piacfüggése, amely sokszor csak önkizsákmányolással kezelhető, kiszolgáltatottságuk a hatóságok önkényének és a kiszámíthatatlanul változó jogi környezet mind hozzájárul a fokozott kockázat imázsához, ami örökös egzisztenciális félelmeket jelent. Ez ellentétes a biztos állami pályáról alkotott elképzeléssel.

A hivatalnokok hűségének negyedik oka az, hogy a kontinentális Európában a közszolgálat számos területe monopolizált. Alig akad lehetőség arra, hogy valaki (például egy tanár) az álláshoz szükséges képesítését a magángazdaságban a tanult szakmájában hasznosítsa. Sokszor a közszolgálatban szerzett szakmai tapasztalatok sem érnek sokat a magáncégeknél, mert a közszolgálatban érvényesülő kis léptékű feladatmegosztás miatt szűk területre korlátozódnak.

Végül társadalmi ok az is, hogy a vagyonszerzés nem minden korszakban volt a legnagyobb erény, az önmegvalósítás célja, ehelyett sokan ideális értékeket részesítettek előnyben. A nyereségorientált vállalkozói szellemmel ellentétben az állami állás a közjót szolgáló, apolitikus, idealista vagy konstruktív tevékenységet kínált. A közszolgálati munkának időszakosan magasabb volt a megbecsültsége, mint a gazdasági sikerek.

Összességében a közszolgálati állásnak nagy tekintélye van mind az imázs, mind a kontinentális feltételek miatt, s egyszersmind mélyen interiorizált alternatívánélküliség jellemzi. A lehetőség a személyes hatalom kielégítésére, a kényelem és a komfort mítosza, más lehetőségek hiánya, a képzettség és a szakmai tapasztalat hasznosításának alternatívánélkülisége és a magasabb értékrend eszménye, mind-mind olyan értékképzetek, melyekben sajátosan keveredik a vélt a valóval.

A foglalkoztatás a teljes aktív életre szól, függetlenül attól, hogy erre jogi garanciákat adnak-e vagy sem. Az alkalmazottak különösen ezáltal kerülnek az intézményüktől szolgálatkész függőségi viszonyba. Alkalmazásukat egyszeri szerencsének és soha vissza nem térő esélynek

tartják, s minden csalódás és baj ellenére poszeidóni állhatatossággal ragaszkodnak hozzá. A közszolgálati dolgozók túlértékelik egyéni lehetőségeiket, amelyekkel szükség esetén megvédhetik magukat. Nemcsak a pozíció állandóságának mítoszában hisznek, hanem abban is bízhatnak, hogy lehetőségük van elhárítani bármi előre nem láthatót. Ezt az az elképzelés táplálja, hogy semmi olyasmi nem következhet be, amit ne lehetne megakadályozni. Így egy intézmény leépítése vagy bezárása és a pozíció megszüntetése olyan események, amelyekkel nem számolnak.

Az egzisztenciális függés miatt, azon bensővé lett bizonyosság okán, hogy nincs más lehetőség, valamint a közszolgálatot állandóan fenyegető átszervezésekből fakadóan mindenki számára megkerülhetetlenné válik, hogy ellenstratégiákat alakítson ki. Az egyik ilyen az egyéni biztonsági háló megteremtése.

## 4.2 Hálózatépítés

*A végtelen kiszolgáltatottsággal szemben egyéni kapcsolatok kiépítésével lehet védekezni. Ezek a kapcsolatok személyes garanciák, amelyek biztosítják a beilleszkedést egy különös szabály- és normahűség jellemezte rendbe, és még anyagi előnyök szerzését is lehetővé teszik.*

### 4.2.1 A Don Corleone-elv

A társadalomtudós Horst Bosetzky szerint a hivatalnokok kapcsolatainak lényege az úgynevezett „Don Corleone-elven” nyugszik (Bosetzky 1974; Bosetzky/Heinrich 1980: 163; Neckel et al. 2010: 253 skk.).

Mario Puzo *A keresztapa* című regényében a maffiavezér Don Corleone úgy tesz szert hatalomra és befolyásra, hogy állandóan szívességeket tesz, és ezzel sokakat lekötölez. „Úgy gyűjtötte össze a jótetteket, mint a bankár az értékpapírokat” (Puzo 1989: 228). Egy temetkezési vállalkozó is hozzá fordul, mert igazságtalanság érte: a tettesek, akik megerőszakolták lányát és örökre elcsúfították arcát, csupán felfüggesztett büntetést kaptak. A jelenet és Don Corleone válasza, hogy eleget tesz a megtorlásra-vágyó kívánságának, a filmtörténetbe is bevonult:

„Egy napon, ami el sem jön talán soha, majd én is kérek tőled valami szívességet. De amíg nem jelentkezem, ez az igazságtétel az ajándékom...”<sup>19</sup>

Egy bürokratikus rendszerben minden felettesnek ügyelnie kell arra, hogy folyamatosan biztosítsa vagy erősítse pozícióját. Konfliktusok esetén szüksége van jóakarókra, hozzá kell jutnia minden nem hivatalos információhoz, kinevezések alkalmával pártfogóra van szüksége. Támogatás kell ahhoz, hogy eltussolja vétségeit, fenntartsa döntési szabadságát, és megszerezzen állami juttatásokat, hozzájárulásokat vagy megbízásokat – még hozzá nemcsak magának, hanem intézményének is. Ez akkor lehetséges, ha szívességeket tesz kollégáinak az intézményen belül és kívül egyaránt, hogy a jövőben viszonzásra számíthasson. A hivatalnokok között ezért kialakul, egy különösen szorosan szőtt kapcsolatháló, mely a kölcsönös lekötelezettség elvén alapul.

A maffiánál a viszonzás elmulasztásáért az életével fizet az ember. A bürokratikus rendszerben ez másképp van, de a hivatalnokok is bosszút állnak azon, aki nem teljesíti informális kötelességét. Addig ármanykodnak ellene, amíg – Bosetzky felsorolásában – „elvéti a lépést”, „rosszkor éljenez”, „beleszalad a késbe”, „csapdába esik”, „saját lábába lö” vagy „kisodródik”. Ennek számos módja van: például visszatartanak előle stratégiai-taktikai információkat, ráfogják, hogy túlzottan ambiciózus, vagy épp ellenkezőleg, motiválatlan, elhíresztelik róla, hogy beteg, vagy erkölcstelenül él, mértéken felül rónak ki rá, vagy nem adnak neki elég feladatot, rossz munkatársakat osztanak be mellé, vagy megkurtítják pénzügyi eszközeit (vö. Bosetzky 1980: 160; Neckel et al. 2010: 262). A szociológus Sighard Neckel ezt így foglalja össze: „A mi közszolgálati berkeinkben sem tanácsos, sőt bizonyos értelemben ugyanúgy öngyilkos dolog kihívni egy még hatalmon lévő Don Corleone bosszúját” (Neckel et al. 2010: 262).

### 4.2.2 A kapcsolatok lényege

A hivatalnokok hálózatépítése egy rögtönzött és mindennapos kalkuláción alapul: a lekötelező és a hálaköteles hallgatólágosan úgy teljesítik egymás elvárásait, mintha nem tudnának róluk, vagy helyesebben, mintha azok egyáltalán nem is léteznének. Ez hasonlít az ajándékozáshoz.

aktusához, de az az ajándék elfogadásával kezdődik.<sup>20</sup> A hálózatépítés során viszont már a hasznosság potenciális esélyével is létrejönnek kapcsolatok. Az első szívesség ezt már csak hitelesíti. Előáll egyrészt a hála elvárása, másrészt a hála kötelezettsége.

Annak a pusztta lehetősége, hogy a kontaktusok alkalomadtán fontossá válhatnak, döntő a hivatalnokok azon törekvésében, hogy az intézményen belül és kívül egyaránt bensőséges, személyes és hálaköteles kapcsolatokat építsenek ki. A kapcsolatokat – kvázi megelőző bebiztosítás és védekezés gyanánt – jövőorientáltan kötik: ki tudja, mire lesznek még jók!

A közszolgálatban a kapcsolatépítés hosszú távú befektetés. A magángazdaságban a kapcsolatok létesítése és ápolása az előnybiztosítás azonnal konvertálható és beváltandó mozzanata. Itt megengedett, és a kölcsönös célszerűség jegyében általánosan alkalmazható a kapcsolatok anyagi hasznának racionalitása; kimondható, sőt alku tárgyát képező nem leplezett viszonyról van szó. Ezzel szemben a közszolgálatban a kapcsolatok építése és ápolása nem vezethető vissza egyszerűen anyagi előnyszerzésre, mert azok hosszú távú szimbolikus és egzisztenciális célokat is szolgálnak. A személyes érzékelés során összemosódnak a gazdasági, társadalmi és egyéni mozzanatok.

Gyakran hangsúlyozzák azt a túlságosan is leegyszerűsítő vélekedést, hogy a közszolgálati dolgozók a személyes anyagi előny kedvéért kötnek kapcsolatokat, mert így szeretnék például prémiumhoz, kitüntetéshez vagy fizetésen kívüli juttatásokhoz jutni (Niskanen 1971; Mäding 1987). A gazdasági hasznoszerzést és a státusz biztosítását azonban aligha lehetséges különválasztani, hiszen az előbbire sokszor azért törekszenek, illetve azért ajánlják fel azt, hogy az utóbbi létrejöjjön. Ezért nem lehet meghatározni, mekkora a kereskedelmi értéke egy hálára kötelező aktusnak vagy kapcsolatnak, és az elvárás kölcsönössége miatt sem lehet azt haszonorientált cserére redukálni. Az előjogok, privilégiumok és kedvezmények megszerzésének informális gyakorlata azért maradhatott fenn évszázadokon át, mert ennek mélyebb társadalmi dimenziója is van: nemcsak azonnali gazdasági előnyt jelent, hanem az informális személyes kapcsolatok fenntartását és a társadalmi beágyazottságot is biztosítja.

Hogy az emberek hogyan létesítenek kapcsolatokat, és hogy különböző számítás nélkül kell kapcsolatokat létesíteniük, az magától érte-

tődő és mindennapos. A kapcsolatteremtés társadalmi normát jelent, ami a közszolgálati alkalmazott veseszületet jellemez (genuin) magatartásához tartozik. A kapcsolatok és az abban rejlő gyakorlati lehetőségek társadalmi státuszt teremtenek. Akinek magasabb rangú támogatói vannak, az nagyobb hatalmat és tekintélyt élvez, aki nem ápol kapcsolatokat, az különnek, magának valónak vagy lúzernek számít.

A közszolgálati alkalmazottak megpróbálják – inkább automatikusan, mintsem tudatosan – saját maguk elől is elrejteni kapcsolataik anyagi, szimbolikus vagy egzisztenciális jellegét. Még ha tisztában vannak is azzal, hogy egy kapcsolat hasznos és konvertálható, vitathatatlan szükségességét emberközi viszonyként élik meg. A kényszereket érzelmi és egyéni értékekkel helyettesítik, mint hála, barátság, jóindulat vagy nagylelkűség. Egy kapcsolatnak a létrejötte önkéntes, még ha szükség-szerűségek határozzák is meg; fenntartása ellenben már kötelező cselekedetek láncolata.

A hivatalnokok közt a támogatások és információk célszerűségéről és forintosíthatóságáról (konvertálhatóságáról) semmilyen körülmények között nem szabad nyíltan beszélni. Ez nemkívánatos és illetlen, de szükségtelen is. Hasonlóan az ajándék értékéhez, egy kapcsolat potenciális lehetőségei is önmagukért beszélnek. Egy miniszteri tanácsos jóindulatának más a helyértéke, mint egy kalauzénak. Sem egy szívesség esetleges kereskedelmi értékét, sem valamilyen haszon lehetőségét nem lehet megnevezni, értékét számszerűsíteni vagy az ellenszolgáltatást ütemezni. Az elvárás és a teljesítés közti összefüggés tabu.

#### 4.2.3 Keresztapa versus hivatalnok

Don Corleone stratégiája más szempontból is különbözik a hivatalnokokétól. A kapcsolatokra sajátos kettősség jellemző: a segítségnyújtás aktusa egyfelől nagyon szelektív módon, másfelől rendkívül nyitottan történik. A hivatalnok egyáltalán nem olyan adakozó, mint Don Corleone a regényben, gondosan választja ki azokat a kapcsolatokat, amelyekben hálát várhat el. A hála kötelezettsége rendszerint nem jöhet létre normacímzettek és adminisztratív hivatalnokok, páciensek és orvosok, diákok és professzorok, rabok és örök között. Ezekből

a konstellációkból aligha születhet kölcsönösségen alapuló kapcsolat, nem utolsósorban azért, mert nincs esély tartós ellenszolgáltatásra, illetve annak elmulasztása esetén szankcionálásra. A hatalom egyoldalú eloszlása kizárja a kölcsönös rentabilitást. Ilyen esetekben, ha a segítség túllépné a szokásos hivatali teendőket, a hivatalnok egyszerűen nem érzi magát illetékesnek. Már maga az efféle óhaj is kellemetlen és gyanús.

A közvetlen munkatársakkal szemben is van bizonyos tartózkodás. Egy intézményben állandóan változnak a hatalmi viszonyok, ezért nincs értelme, sőt akár veszélyes is lehet túl sok információt kiadni. Új hatalmi felállásban ezek a visszájára fordíthatók.

Azon személyek kiválasztását, akikkel kapcsolatot érdemes kötni, egyéni szempontok is befolyásolják. Egy Don Corleone a maga pozícióját és rangját mindig a referenciacsoportjához, így kollégáihoz, barátaihoz vagy évfolyamtársaihoz viszonyítja. Minél jobban kételkedik saját képességeiben és kapcsolatainak hatékonyságában, s minél csaldottabb saját karrierjében, annál kíméletlenebben utasít el segítségért folyamodókat akkor is, ha támogatásuk előnyös lehetne a számára. Ezért például egy megkeseredett egyetemi professzor csak arra gondolhat, hogy egy hallgatónak biztosan kevés a kapcsolata, azaz egyben tehetségtelen is, ha az hozzá fordul (például egy cikk publikálása vagy egy konferencián való részvétel érdekében). A közszolgálat Don Corleonéi a legritkább esetben érzik megtisztelve magukat, többnyire megvetik a segítségkérőket, még hozzá annál jobban, minél alacsonyabb és bizonytalanabb a saját helyük a hierarchiában.

Olyan kapcsolatokat viszont, amelyek minden kétséget kizáróan informális jellegűek – mint egy sportegyesületen, szabadkőműves-páholyon, templomi kóruson vagy párton belül –, nagyon szívesen alakítanak át lekötöttségi viszonyokká. Lehetőleg olyan kapcsolatokat keresnek, amelyekben nincs közvetlen függőségi viszony. A hivatalnokok már a 19. században hódoltak olyan szabadidős tevékenységeknek, amelyek elősegítették a társadalmi háló kiépítését. A nyaralási szokások (üdülés, például Ausztriában a néhány vidéki városkára redukált „friss hegyi levegőn”), a körmenetek és misék, a vasárnapi korzózások és a matinék alkalmat kínáltak a kapcsolatok kialakítására, ápolására. Szintén közkedveltek voltak a kirándulások, piknikek, tűzijátékok, élőképek, daljátékok és ismeretterjesztő előadások. El kellett járni a tiszt

kaszinóba, színházba és operába, olvasókörkbe, irodalmi szalonokba és házi koncertekre. A diákegyesületek, tánciskolák és bálók, az egyesületekben folytatott tevékenységek – hegymászás, kerékpározás, evezés vagy tenisz – különösen a fiatal nemzedék tagjait ösztönözték arra, hogy egyívásúakkal legyenek együtt, és ilyen módon szelektáljanak (vö. Heindl 2013: 229). Megfigyelhető, hogy a kapcsolatépítés számos intézménye túlélte az évszázadokat.

A hálakötelezettséget magukban foglaló kapcsolatok kialakításával a hivatalnokok koalíciókat és szövetségeket kötnek, csoportokat és klikkeket hoznak létre. Az odatartozás azonban nem feltétlenül jelent elkötelezettséget. A legjobb biztonsági stratégia többfelé kivetni a hálót. Mert a jó hivatalnok, ha kicsit is ad az előmenetelére, úgy ügyeskedik, mint az óvatos forradalmár, aki – hogy megalapozza jövője biztonságát – a barikád mindkét oldalán igazoltatja lelkes részvételét.

A kontinentális országokban fontos szerepe van a családi kapcsolatoknak is. Már a 19. században létrejöttek hivatalnokdinasztiák, amelyek gondoskodtak az utódok zökkenőmentes pályakezdéséről a lehető legmagasabb rangban, illetve támogatták karrierjüket. A történész Waltraud Heindl feltárta, hogy különös házassági stratégia alakult ki. A hivatalnokcsaládok sarjai szívesen házasodtak be befutott bankár- és gyáros famíliákba, részben mert szüleik alacsony keresetéből jelentősebb hozomány összetakarékoskodására nem volt esély, részben mert ez magasabb életszínvonalat tett lehetővé, amely szintén segítette a szolgálati előmenetelt. Ám ez inkább kivételnek számított. A bevett gyakorlat az volt, hogy a hivatalnokcsaládok egymás között házasodtak, az új rokonság révén szereztek előnyt maguknak. E házasságok tekintetében nagy jelentőségük volt az egyforma anyagi és kulturális viszonyoknak is: a hivatalnokcsaládok szerény, de társadalmilag aktív életvitelt folytattak, és ebből adódóan életideáljaik is egységesek voltak (vö. Heindl 2013: 213 skk.). De a hivatalnokcsaládok közti házasság a mediterrán országoktól eltérően a kontinentális országokban nem jelentett valódi biztosítékot. A pusztá odatartozás nem járt végérvényes garanciákkal sem a pénzügyi viszonyokat, sem a társadalmi státuszt illetően. A hivatalnokcsaládok nem alkottak párhuzamos hatalmat, hatékonyságuk az állami bürokratikus rendszer kis részterületére terjedt ki. Sem különleges pénzügyi lehetőségekkel, sem az államon kívüli



erőszak eszközeivel nem rendelkeztek. De legalább előkészítették és egy ideig támogatták az utódok szakmai jövőjét. A családi kapcsolatoknak ez a minősége a kontinentális országokban mind a mai napig megmaradt. Egyetlen hivatalnokcsalád sem került rivális családok feletti uralmi vagy monopolhelyzetbe, már azon demográfiai tény okán sem, hogy a közszolgálati dolgozók körében a gyermekszaporulat viszonylag alacsony volt. A mediterrán országokban ellenben a hivatalnokcsaládokban magas volt a születések száma, ami miatt a kapcsolatok terjedtek, bővültek és összefonódtak.

Minél erősebb és érzékeltetőbb a hierarchia, a kapcsolatok annál fontosabbá válnak, és annál nagyobb lesz a kapcsolatrendszer segítségével történő feljebb jutás vágya is. Különös jelentőségre tesznek szert a kapcsolatok olyan időszakokban, amikor a közsférában gyakoriak és átfogók a hatalmi átrendeződések, vagy amikor hatalmi vákuum keletkezik. A kapcsolatok kompenzálják a nagy fokú függőséget és a kiszolgáltatottságot.

A hálakötelezettség kultúrája a hivatalnokok egyéni magatartását határozza meg, és a tőlük elvártat is. A szerfölött aktív és szelektív kapcsolatépítésnek az a következménye, hogy már viszonylag alacsony pozícióban is erre kell fordítani a munkaidő jelentős részét, és a szabadidő jó részét.

#### 4.2.4 Networking

Az anglo-amerikai országokban a kapcsolatok ápolásának hagyományosan más a jelentése, és más a neve: networking. Ott is ismertek a kapcsolatok (*connections*), de azok nem informális jellegűek; a patronázs például legális, formalizált és normakonform. Egy politikus írásos ajánlása egy állás betöltésére a kontinentális országokban lehetetlen, míg a tengerparti országokban komolyabb beosztásokhoz elengedhetetlen feltétel. A kontinentális országokban a networking új, először az 1960-as években alakult ki a kisvállalkozók körében, majd az 1990-es években a nagyvállalatok menedzsereinél, hogy aztán az ezredforduló környékén a közszolgálatot is meghódítsa.<sup>21</sup>

A networking azt a társadalmi kapcsolatrendszert jelöli, amely elkötelezettségmentes, rugalmas és igazodó. Folyamatosan változó, „noma-

dizáló” (Boltanski/Chiapello 1999) és rövid távú kapcsolatápolást jelent, melyben kimondatlan marad a hierarchikus alárendeltség. Szerteágazó, laza és autonóm gyakorlat, s bár eredményezhet stratégiai szövetségeket is, de csak bizonyos időre és mindennemű kötelezettség nélkül. A partnerek egyenrangúak és függetlenek, vagy legalábbis úgy tesznek, mintha azok lennének. Követelmény a lelkesedés a *change*-ért, a konformista céloptimizmus (az úgynevezett pozitív gondolkodás), a hit a haladásban és abban, hogy minden probléma megoldható.

A menedzsermentalitás egyenlőségeszményénél fogva a networking lapos hierarchiák esetében lehetséges. Egy nagyvállalat vagy az állam ezért csak speciális körülmények között tudja alkalmazni. Ehhez mindenekelőtt kis részekre kell bontani a hosszú hierarchikus láncot, az intézményeket fel kell darabolni, autonóm egységekre kell őket bontani.

De ez sem elég, magukat az intézményeket is át kell szervezni. Csökkenteni kell az adminisztratív személyzet létszámát, amihez korunk rohamos technikai vívmányai nyújtanak segítséget. Legalábbis ez az elvárás. Az elektronikus adatkezelés és adattárolás nem redukálta az adminisztrációt, hanem ellenkezőleg, növelte: általa lehetőség nyílt egy sokkal részletesebb és átfogóbb bürokratikus rendszer felépítésére. A bürokrácia csökkentésének politikai szándéka kiaknázza a tévhitet, hogy az elektronikus lehetőségek miatt csökkenteni lehet a közszolgálat létszámát.

Ennek következtében leépül a legalsó szint, ahol kétkezi munkát vagy adminisztratív tevékenységet végeznek. Ezek a feladatok vagy felkerülnek az ügyintézői szintre, vagy megszűnnek. Az ilyen átalakítások pozitív hatása azonban nem egyértelmű, mondhatni kétes: a bírák, orvosok vagy óvónők például korlátozottan tudják feladataiknak szentelni idejüket, nekik kell intézniük az adminisztrációt is. Az iskolákban nincsenek már titkárnők vagy programszervezők, megszűnt az iskolák lelke, az igazgatónak és a tanároknak gyermeknevelés helyett a szerteágazóan felduzzadt adminisztrációval kell foglalkozniuk. A szülők sem fordulhatnak apró bajos ügyeikkel senkihez, növekedett a konfliktuspotenciál a tanárokkal. A pedagógusok munkáját nem szervezi senki, maguk próbálnak az állandóan változó és egyre részletesebb előírásoknak megfelelni. Igyekeznek bebiztosítani magukat úgy, hogy tevékenységük helyességét kiterjedt dokumentációval igazolják.

A közszolgálat legalsó szintjének megszüntetésével csökken a hierarchikus fokok száma, ami miatt a középszintű ügyintézők hatalma gyengül, kiszolgáltatottabbá válnak. Ugyanakkor feladataik megtöbbszöröződnek, az adminisztratív segédtevékenységek egyre magasabb beosztási szintre tolódnak, miáltal bekövetkezik a magasan képzett munkaerő létszámbővülése.

Egy lapos hierarchiához több középvezetői szintet is fel kell számolni az államigazgatási teória, a *New Public Management* értelmében. Ezek a szintek az intézmény munkájának tervezésével, szervezésével és ellenőrzésével foglalkoznak, vagy szakértői tevékenységet folytatnak. E feladatokat vagy kiszervezik újonnan alapítandó osztályokhoz, intézményekhez vagy magáncégekhez, amivel nő az osztályok és az intézmények száma, a bürokrácia vertikálisan terjed, vagy beszüntetik őket, ami megint súlyos következményekkel jár: a szakértői tapasztalatok hiányában a standardizált eljárásokat felváltja az öletszerű rögtönzés. Ez elbizonytalanítja az ügyintézőket és – más módon – a lakosságot is. A hatalom ezáltal a felső szinten összpontosul. Az intézményen belüli szakértői gárda felszámolása (kihelyezése vagy tevékenységének beszüntetése) dilettantizmusnak ad helyet, mert a feladatok legitimitása a szakmairól az ideológiai síkra terelődik át. Ez, a modern elektronikus technikai lehetőségek ellenére, vagy éppen annak örve alatt, kontárságot okoz. Az így szervezett *karcsú államnak* ugyan legalább annyi közszolgálati alkalmazottra és sokkal több hivatalra van szüksége, mint a karcsúsítás előttinek, viszont rendszere a lakosság számára kiszámíthatatlanabb, és az intézmények a politikai befolyásra fogékonyabbak.

A jogban jártas és a szakmai ügyekben rutint szerzett régi vezetés helyébe legkésőbb a generációváltásnál friss közgazdasági diplomások kerülnek, vagy rögtön kineveznek melléjük egy kereskedelmi vezetőt, hogy el lehessen érni – vagy legalább fel lehessen mutatni – a kívánt hatékonyságot. A korszerű vezető a baráti-bizalmas érintkezésre helyezi a hangsúlyt, a tréner szerepében tündököl, mint impulzusforrás, moderátor vagy katalizátor. Nem motivál, hanem mozgósít (vö. Boltanski/Chiapello 1999: 129 skk., 594). A networking által hirdett hierarchianélküliséget, a családi egyenrangúságot nyelviileg is kétségbe vonják ezek a katonai kifejezések, amelyek leleplezik a valójában csendőrtézéses militáns vezetési stílust.

A döntéshozatalban részt vevő, támogató szakértői ellenőrzés megszűnik, pontszerűen célirányos utólagos kontroll történik, leginkább feljelentések és panaszok nyomán. Nincs tartós, támogató felülvizsgálat, a beosztottnak magának kell magát megszerveznie és szabályoznia, amennyire tudja. Képesnek kell lennie arra, hogy eredményorientáltan prezentálja teljesítményét, mennyiségi mutatókra redukálva összetett munkáját, a szimbolikus javak és szolgáltatások előállítását. Az önprezentáció művészete, az eredménytelenség magamutogató és hivalkodó felfényezése korunk vívmánya, amely ma már a hivatali szobákat is meghódította. A mutatóknak – írja Bartmann cinikusan – „mindig jóknak kell lenniük, hogy prezentálni lehessen őket; és ha rosszak, akkor legalábbis annak kell látszania, hogy a visszaesés elérte a mélypontot, és már kezdődik a fejlődés” (Bartmann 2012: 227). Az ellenőrzést felváltja az önértékelés, ami lehetőséget kínál arra, hogy a munkatársak rendszeresen és intézményesített formában bebiztosítsák magukat azáltal, hogy feljelentik egymást.

Bármilyen célt követ is a középszintű vezető egy konkrét esetben, bármilyen szándékot valósít is meg a *New Public Management* jegyében, a beosztottnak mindig áldozatkésznek és engedelmesnek kell mutatkoznia. A függőség közvetlen és személyes, ami azt eredményezi, hogy a kedélyes kollegialitás póza mögött példátlanul tekintélyelvű vezetés jön létre. A munkatársak nem tudnak a megszokott struktúrákba kapaszkodni és valamilyen kizárólagosan érvényes ideológiában vagy előírásban támaszt lelteni, és a megsemmisített szakértői gárda már nem képes fékezni a vezető tolatkodó követeléseit, ezért a munkatársak teljesen kiszolgáltatottak főnökeik kénye-kedvének. A támogató ellenőrzés megszűnt az a képzetet kelti, hogy a beosztottak tevékenységükben bizonyos szabadságokat élveznek, amivel lehetőség nyílik az önformálásra, az önmegvalósításra, a kreativitásra, a kezdeményezni tudásra és a progresszivitásra. Ezáltal valóban a hatalom részesévé válnak, ám ez feltételes és bármikor megvonható (vö. Brinkmann 2011: 97). A lehetőségek látszata és a rafináltan álcázott autoritás közrejátszottak a menedzseri magatartás elterjedésében, holott minden érintett tisztában van azzal, hogy ama szabadságok csak az elvárások és normák értelmében lehetségesek. Kizárólagosan a normák túlszárnyalása, a kimondatlan elvárásoknak előresiető engedelmesség révén lehet valaki

kreatív. A normák így bensővé válnak, önmegvalósításként működnek. A hivatalnokok kreativitása ezért nem tetszőleges, csupán két csapásiránya van: vagy önmegsemmisítő módon a közszolgálat ellen irányul, vagy a lakosság ellen. Egyrészt szét kell verni a régi struktúrákat, és újakat kell helyettük bevezetni, másrészt felhatalmazzák a közszolgálatot, hogy ötletgazdagon és leleményesen dézsmálja a lakosság vagyonát. Az elektronikus adatrögzítés és -hasznosítás megsokszorozta az adón és közterhen felüli bírságok, díjak, járulékok, illetékek, beszolgáltatások, kötelező adományok és kötvények lehetőségét. Ennek érdekében behatol az állam a lakosság privát szférájába (előírásokkal, határidőkkel, szabályokkal, korlátozásokkal, monopóliumok kisajátításával, bejelentési és engedélyeztetési kötelezettségekkel). Fokozatosan, természetesen, észrevétlen és tömegében mindent áthatóan, mintha az mindig is így lett volna, és mert ez így értelmes, hasznos és célszerű, átszővi ez az új bürokratikus habitus a mindennapokat.

A networking az ilyen lapos hierarchiájú autoritásos intézményi szerkezet kommunikációs formája. Felszínességének látszata mögött mély tehetetlenség rejlik. A networking az információhiányok megszüntetésére szolgál, segédeszköz a tanácsalanság ellen. A munkatársak szeretnék megtudni, mit várnak el tőlük, és a vezető azt szeretné tudni, meddig mehet el anélkül, hogy beosztottjai megtagadnák az engedelmisséget. A vezetőnek értenie kell a menedzseri eszmények közvetítéséhez és ahhoz, hogy az autoriter viszonyt úgy változtassa át puha erőszakba, hogy személyének elutasítása ne öltön csoportdinamikai formát: ezért mindegyik beosztottját személyesen kell magához kötnie. A „minden megoldható” póza mögött kölcsönös bizonytalanság uralkodik. A *change* erénye megszépíti a rendszer állandó változtatásából adódó mérhetetlen bizonytalanságot. A szerkezeti átalakításokhoz célok és módok szükségesek, ám ezeket a kölcsönös függőség miatt az érintettek egyike sem tudja konkretizálni. Ezért a networking időigényes.

A közszolgálati alkalmazottak társasági élete hivatalos keretet kap, a szabadidő önkéntességéből átvedlik szolgálati kötelességbe. A munkaidőt benépesítik a meetingek, megbeszélések, egyeztetések, találkozók, konzultációk, értekezletek, gyűlések, ankétok, tanácskozások, tárgyalások, ülések, szimpóziumok, konferenciák, kongresszusok és tovább-

képzések. A hivatalból kötelezett társasági élet feladata, hogy feleskeszenek a menedzseri eszményekre, lehetővé tegyék a szakmai információk hiánypótlását, hírül adják az eljárások új mikéntjét, valamint a tekintélyek és a hatalmi stratégiák változását.

A hivatalnokoknak ezenkívül nagy mennyiségű e-mail-forgalmat kell lebonyolítaniuk, feladatidegen szervezeti jelentéseket és lekérdezéseket megválaszolniuk. Segítségre szorulnak a temérdek törvényt módosítás és -kiegészítés, rendelet és utasítás áttekintésében, valamint abban, hogy mindez hogyan változtatja az intézményen belül az eljárások kötelező menetét. A tudnivalók feldolgozása informális úton történik, ezért munkaidőben és azon kívül is információkat akarnak cserélni egymással. A szabadidő már elképzelhetetlen a munkatársakkal, a főnökkel és a más intézményeknél dolgozó kollégákkal való rendszeres érintkezés nélkül.

A networking nem a státusz hosszú távú biztosítására szolgál, hanem túlélési technika. A szolgálati döntéseknél nem számítják be a múltbeli személyes pluszpontokat, érdemeket és sikereket. Ezért fokozott éberségre és alkalmazkodókészségre, úgynevezett *rugalmasságra* van szükség. A hatékonyság- és eredményességnövelés feltételezett szükségessége szerkezeti átalakításokhoz vezet, ezek viszont bizonytalanságokat okoznak, amelyek a hatékonyság és az eredményesség tényleges csökkenését vonják maguk után.

A kontinentális országokban a networking nem szorította ki a kapcsolatok kultúráját, hiszen a piramidális hierarchiák hosszú lánc a maga biztonsági gondolkodásával éppoly meghatározó, mint a szűk környezet átalakítása a régi, megkövesedett struktúrák feltörésének vágyával. Minél inkább átlépi egy új mentalitás a megszokott intézményi határokat, annál nagyobb szükség van biztosítékul a hagyományos kapcsolatrendszerre. A kontinentális Európában a két rendszer, a hálakötelezettséget magában foglaló kapcsolat és az információéhes autoritásos networking illeszkedik egymáshoz, az átmenet folyékony, a kettő nehezen választható el világosan. A továbbiakban a kétféle cselekvésre közösen a „társadalmi hálózatépítés” kifejezést fogjuk használni.

### 4.3 Intrika és csoportos ármány

*A közszolgálat tevékenységét más foglalkozási csoportokhoz képest sokkal inkább a nem gazdasági, hanem eszmei racionalitásmítoszok igazolják. A cselekvések elvi indoklásának szükséglete felerősíti a hivatalnokok közötti örök harcot. Technikai és szervezeti újításokat főként akkor vezetnek be, ha azok a hatalmi harcokban alkalmazhatók, és nem azért, mert szükség van rájuk. Az intrikának ezért legfőbb eszköze és indoka a modernizáció. A hatalmi harcoknak azonban határai vannak.*

Különös bizonytalanságot jelentenek a közszolgálati dolgozók számára a közöttük kialakuló, a hierarchia egyes szintjein és a szintek között is dúló pozíció- és hatalmi harcok; amit szokásosan „intrikának”, egy csoport egyetlen személy ellen irányuló áskálódását csoportos ármánynak (a szakirodalomban *mobbingnek* vagy *csoportos pszichoterrornak*) nevezünk. Ezek a küzdelmek a munka hatékonyságát érintik, és a konkrét személyt is, pozícióját, esélyeit. A szűkebb környezetben folytatott (mikroszociális) napi hatalmi harc a társadalmi hálózatépítéshez hasonlóan bevált stratégia a kiszolgáltatottság ellen. A mindennapok könyökcsatáinak szigoráról William H. Whyte így írt: „Mivel a csatátér oly szűk, külsőségei pedig olyan roppantul világiak, ezért harcuk mögül hiányzik a heroikus kulissza. Mégis, ez a harc ugyanannyira kemény, mint bármelyik másik, amelyet elődeiknek kellett megvívniuk” (Whyte 1958: 19).

#### 4.3.1 A hatalmi harcok értelme és legitimációja

A tárgyi-dologi küzdelmeket (átszervezéseket, újításokat) és a személyes hatalmi harcokat (intrikát) racionalitásmítoszokkal igazolják, kognitív magyarázatokkal támasztják alá. A hatalom szűk körű (mikroszociális) felosztásakor az előítéletek, diszkriminációk és megőrzésgépek mellett tárgyi igazolásokhoz is folyamodnak. A gyakorlatban elmosódik a határ a tárgyi-dologi küzdelmek és a személyes hatalmi harcok között, mivel – ahogyan Michel Crozier kimutatta – a szervezeti és technikai újításoknak tárgyi-dologi igazolásuk van ugyan, ám azok az

egyéni hatalom megteremtését szolgálják (Crozier 1993). A szűk körben folytatott napi hatalmi harcok érvelésében a szubjektív érdekek keverednek egy ideológiai-politikai vagy technikai-szervezeti probléma megoldásának változataival.

A tárgyi-dologi küzdelmek és a személyes hatalmi harcok között a különbség az, hogy az előbbieket tárgyi érvekkel lehet kivédeni, míg az utóbbiakat a kapcsolatrendszerek hatékonyságával. Az intrika és a csoportos ármány kapcsán ezért nem az a kérdés, hogy milyen magyarázatokat hoznak fel igazolásukra, hanem hogy azok hogyan semlegesíthetők.

Minden intézmény konformitást követel tagjaitól. Ezt kényszerrel éri el – a rábeszéléstől a megfélemlítéssel át a büntetéssel. A vezetők szintnek ehhez három eszköz áll rendelkezésére: (1) erőszak vagy legalábbis presszió (például felmondás vagy áthelyezés), (2) ideológia és (3) perspektíva (Crozier 1981). E három hatalmi eszköz – mint alább még kifejtjük – mára csak látszólag lett gyengébb vagy „civilizáltabb”. Ellenkezőleg, a szubtilis módszerek masszív hatalomkoncentrációt eredményeznek. A konform magatartás alapvető elvárás, de a kényszer előfeltételei és gyakorlata megváltoztatják a konformitás módját.

Korunk hatalmi eszközei háromszorosan változtak. Először is, az erőszak vagy a nyomás immár kimondatlanul van jelen, anélkül hogy alkalmazni kellene őket. Az önkénynek gátat szabnak ugyan az egyre részletesebb munkajogi szabályok, de a vezetőségnek nem kell felmondással szankcionálnia a beosztott magatartását, mert a határozott idejű alkalmazás vagy a rövid távú projektfoglalkoztatás magas szintű engedelmisséget biztosít. Másodszor, az ideológiák bősége a szabadság csalóka látszatát kelti. A közszolgálatban sokféle magatartásnormát, irányultságot és a hozzájuk tartozó ideológiai legitimációt tolerálnak. A megtűrt sajátossággal azonban együtt jár a beosztott zsarolhatósága, amellyel ki lehet tőle csikarni, hogy feltétel nélkül engedelmeskedjen és alárendelje magát sajátosságán kívül minden másban, ami munkájával összefügg. A harmadik és legerősebb hatalmi eszköz a perspektíva: a politikai szándék értelmében már semmi biztosíték nincs a nyugdíjig tartó foglalkoztatásra. Ezért az intézményhez tartozás vagy a vezetéshez való kötődés nem hosszú távú többé, viszont az idomulás annál intenzívebb és kíméletlenebb, jöllehet célját tekintve változó.

A három hatalmi eszköz (erőszak, ideológia és perspektíva) változása nem demokratizálódást, hanem autoriter hatalomkoncentrációt eredményez. Christoph Bartmann így ragadja ezt meg: „Az új tanok és követelmények úgy tekintélyelvűek [...], hogy nincs mögöttük se elv, se tekintélyes személy” (Bartmann 2012: 161).

A közszolgálat mai puha hatalmának csalóka imázsa abból fakad, hogy az alkalmazottaknak maguknak kell magukat megszervezniük és teljesítményüket művészién ábrázolniuk úgy, hogy az elvárt és a teljesített közti különbségeket a lelkes és előresiető engedelmesség elfedje. Foucault után: „Azért kell az embernek engedelmeskednie, hogy elérje az engedelmesség állapotát” (Foucault 1978, idézve in Lemke 2000: 11). A beosztottak akaratát már nem kell semlegesíteni, mert az „autonóm én” önként szabályozza önmagát. A fegyelmező hatalmat egyre inkább felváltja az egyén önnön rezsimje. A hivatalnok már a ranglétra viszonylag alacsony fokán azt hiszi magáról, hogy önmegvalósító egyéniség, hogy menedzser, és hogy munkaerejének és munkateljesítményének ura – mindezt igyekeznek alaposan és hivatalból beleoltani (vö. Bröckling 2007: 8 skk.; Bartmann 2012: 140 skk.).

A főnök rendszerint nem tudja kihasználni utasítási hatalmát, mert nincsenek meg a kellő szakmai ismeretei, vagy mert egyéb információi hiányoznak. Ezenkívül az ideológiai sokféleség miatt nem csak egyetlen helyes döntés lehetséges, s ugyanígy nem működik az sem, hogy egy hibás döntésre ideológiai mentséget találjanak. A főnök ráutalt az alsóbb szintekre, ezért az utasításokat kérések, javaslatok és tanácsok formájában közvetíti (vö. Mayntz 1985: 112 skk.).

A lapos hierarchiájú részlegek, valamint a rövid életű, mátrixszerű szervezeti formák, mint a projektek, barátságos légkört sugallhatnak ugyan, de erős hatalomkoncentráció jellemző rájuk, mert az egymást átfedő hatáskörök mellett központi utasítási jogosultságot engednek meg.

Mint azt Crozier megállapította, egy piramidális hierarchia legfelső szintjének jószereivel semmi befolyása sincs a legalsó szint mindennapjaira, és egyébként is alig állnak rendelkezésre legális szankciós lehetőségek. Egy alkalmazott elbocsátását vagy áthelyezését nehéz kieszközölni, ehhez bizonyíthatónak kellene lennie, hogy az illető többször súlyosan vétett formális szabályok ellen. Informális szabályok vagy nor-

mák megsértése és a munka minőségi romlása vagy a gyenge teljesítmény nem elég ehhez. A vezetés informális módon képes hatalmat gyakorolni, emberi melegséggel vagy ridegséggel, azaz célirányos spontán érintkezési formák révén. A vezetők úgy tudnak érvényesülni, hogy támogatják a nekik alárendelteket. A barátságos érintkezés és a hatalom látszólag szimmetrikus megoszlása azonban csalóka, mert kizárólag a vezetésnek állnak hatalmi eszközök rendelkezésre. A felső vezetés különösen a munkafolyamatok átalakításával tudja gyakorolni valóságos hatalmát. Uralhatja a helyzetet az intézményi szerkezet megváltoztatásával, a feladatok és elvégzési módjuk újradefiniálásával (vö. Crozier 1981: 244). Ehhez bármiféle racionalitásmítosz – a hatékonyságtól a nemzeti ideológiákig – jó, jogszerű és kiválóan alkalmas.

Az állami struktúrák tehetetlenségének imázsa nem utolsósorban azért alakult ki, mert sürgős technikai és szervezeti változtatásokat nem vezetnek be, illetve csak akkor, amikor azokat hatalmi harcok legitimálására lehet használni. A bécsi rendőrség számos őrszobájában például elavult számítógépeket és szoftvereket használnak. Nem azért, mert a belügyminisztérium nem tudna újakat finanszírozni, vagy mert a korszerűsítés nem lenne észszerű, hanem mert a rendőrségnél – különösen miután 2005-ben összevonták a csendőrséggel – többé-kevésbé állandó hatalmi viszonyok uralkodnak, ezáltal a vezetőségi intrikák nem tesznek szükségessé technikai változtatásokat. Az ismételt politikai átalakítási kísérletek ellenére<sup>22</sup> az állomány masszívan bővül, ezért a hatalmi struktúrákban nincs szükség változtatásokra, s emiatt a technikai felszerelés cseréje is felesleges.

Halaszthatatlan technikai, ideológiai, gazdasági vagy akár imázs-javító változtatásokat akkor vezetnek be, amikor a megfelelő döntési szinteken újra fel lehet osztani általuk a hatalmi, forrás- és pozícióviszonyokat. Ilyenkor aztán rendkívüli mértékű és kivételesen lendületes modernizáció indul be. Ha ezzel javul a teljesítmény, vagy közelebb kerülnek a meghirdetett célok eléréséhez, úgy ez többnyire nem magának az átszervezésnek, hanem a közben tematizált hiányosságok kiküszöbölésének köszönhető – ezeket átalakítás nélkül is meg lehetett volna szüntetni.

A hatalmi harcok következményeit az érintettek közül senki sem tudja pontosan felbecsülni. De ha jogi aktussal formalizált módon járnak el

egy bizonyos személlyel szemben (például elbocsátják vagy áthelyezik), akkor az egyik fél veresége megváltoztathatatlan, de a másik fél győzelme is bukásba torkollhat. Ez az oka annak, hogy rendszerint nem ez a hatalomnövelés vagy szankcionálás módja. Szerkezetátalakítás esetén más a helyzet: ez nem közvetlenül egy meghatározott személy ellen irányul, így nincs direkt konfrontáció, az eljárás következményei nem kötelező érvényűek. Az informális jellegű hatalmi harc végkifejlete az átszervezések esetében következmények nélkül visszafordítható vagy érvényteleníthető, sőt a célszemélyek akár újabb engedményeket is kaphatnak. A belső hatalmi harcokat jellemzően finom módszerekkel vívják, így azok kimenetele visszaváltoztatható, ha az érintett kapcsolatrendszere váratlanul befolyásosnak bizonyul. Rendszerint kerülik a nyílt küzdelmet és azt is, hogy a konfliktus nyilvánosságot kapjon.

Az intézmények szerkezeti átalakításait jelenleg gazdasági érvekkel igazolják. A kiadások csökkentése nyilvánvalóvá, és mindenki számára beláthatóvá teszi, hogy nem maradhat el az átalakítás. A változtatási szándék, a *change* politikai követelés, így az intézményen belül állami legalitást kap. A menedzseri eszmények (kreativitás, önmegvalósítás és saját kezdeményezés) önmagukban pozitívak, ezért a menedzseri mentalitás ártalmatlannak tűnik.

Mégsem lehet mindenkit fellelkesíteni vele. A tapasztalt, jogilag, pozíciójuknál vagy kapcsolataiknál fogva bebiztosított munkatársak tudják, hogy az átszervezések és az új eszmények sohasem egyebek kortünetnél. Ők visszahúzódnak a kivárással és az átvészelés apátiájába. Várnak a nyugdíjra, vagy arra, hogy a menedzseri főszereplők pártfogói megbukjanak, a projektek zátonyra fussanak, az eszmények megváltozzanak. Hisznek abban, hogy valamikor, talán a nem túl távoli jövőben esély nyílik visszatérni az úgynevezett normalitásba, azaz intrika révén leváltani a főszereplőket.

Az idősebb nemzedék tagjai vegyes érzelmekkel figyelik a pozícióikra törő fiatalokat. Először sajnálják őket, másodszor szimpatizálnak velük, harmadszor védekeznek ellenük. A sajnálatnak az az oka, hogy az új generáció számára rosszabbak a körülmények. Nem érvényesek többé a régi munkafeltételek, elsősorban a kielégítő fizetés, az egész életre szóló perspektíva, és sok egykori juttatás meg előjog hiányzik. Ehhez

járul még, hogy a hivatalnoki állás gyorsan veszíti tekintélyét. Az idősebb nemzedék csodálkozik a fiatalok túlzott lelkesedésén a megromlott helyzet közepette. Munkapenzumuk is nőtt, de ennél jobban zavarja őket a szolgálati szabályzat felszámolása, amin egykor hatalmuk nyugodott. Nem hiányzik a szimpátia sem az új nemzedékkel szemben, hiszen a hetvenes és a nyolcvanas években ők maguk is ugyanolyan dacosak voltak, sőt talán forradalmibbak is, mint a mai nemzedék. Ők is fel akarták törni a régi struktúrákat, s szintén átalakításokkal és szűk körű hatalmi harcokkal érték el jelenlegi státuszukat. Ezért sok mindent eltérnek, amit meg tudnának akadályozni. Ennek ellenére ellenállnak nekik, mert a fiatal nemzedék a pozícióikra tör, és mert az intézményt is védelmezniük kell.

#### 4.3.2 A hatalmi harcok működése

Helene von Damm, az Egyesült Államok egykori ausztriai nagykövete emlékirataiban elmeséli, milyen körülmények között, de határozottan kellett eljárnia, hogy Ronald Reagan elnök személyzeti tanácsadója legyen, holott csupán egy kis alsó-ausztriai községben szerzett kereskedelmi szakközépiskolai érettségivel rendelkezett. Különösen naivan, s talán épp ezért hitelesen írja le, hogy nemcsak házasságaival küzdötte fel magát – ahogy akkoriban a lapok pletykáiról terjesztették –, hanem a látszólag értelmetlen státuszszimbólumokért folytatott precízen kiszámított harccal is. Munkakörében folyamatosan kalkulálnia kellett mások státuszával és kapcsolatrendszerével. Ez a Fehér Ház parkolójára is vonatkozott: fontos volt, hogy kinek szabad ott parkolnia – és hogy a főbejáratnál hányadik helyen. Ez a privilégium biztos befolyást és érinthetetlenséget jelentett, akárcsak a reggeli időpont az ottani tenispályán. Ezeknek az előjogoknak a megszerzése egyéni győzelem volt, a valódi státusz és a rang biztos jele, a megtámadhatatlanság garanciája (vö. von Damm 1987: 177 skk.).

A közszolgálati alkalmazottaknak pontosan fel kell mérniük környezetük hatalmi viszonyait. Ismerniük kell feletteseik, kollégáik és beosztottaik lekötelezettségi rendjeit és kapcsolatrendszerét, hogy megbecsülhessék, milyen lehetőségek vannak a pozícióban maradásra vagy



az előrejutásra. Az intézmény nagyságától és a döntési folyamatok komplexitásától függően ez egészen komoly tudásmennyiséget jelenthet. Az ismeretek az intézményi felépítéstől a döntéshozók kapcsolatrendszereinek hatalmi esélyéig terjednek. A hivatalnokoknak megfontoltan kell eljárniuk, mindig újrakalkulálva, milyen erős a saját státuszuk, és milyen hatékonyak szövetségeseik, ellenfeleik és azok szövetségesei. Kénytelenek állandóan metakommunikációt, jelzéseket, információkat és történéseket értelmezni, tehát ébernek maradni. Különösen akkor kell körültekintően felülvizsgálniuk az erőviszonyokat, ha valamilyen változás adódik (például áthelyezés vagy vezetésváltás esetén). Munkahelyükön folyamatos harc dúl, változó kimenetellel és napi mérleggel. Egzisztenciájuknak végső soron az a záloga, hogy jól mérjék fel a viszonyokat.

Ezek a számítások az érintettek viselkedésével és a kapcsolatrendszereik alkalmazásával összefüggő tapasztalatokon és információkon alapulnak. A lehető legtöbb tudnivaló összegyűjtéséhez és helyes értékeléséhez állandó kommunikációra van szükség, amelyet a köznapi szóhasználatban lenézően pletykálásnak nevezünk. Való igaz, ez a számítás a maga mindennapos és gyakorlati jellege miatt nem tekinthető intellektuális kihívásnak.

Az egzisztencia biztosítása és az előnyök begyűjtése – legyenek azok akár szimbolikusak (mint a presztízs), akár gazdaságiak (mint a prémium) –, mindig konkrét lehetőségekhez fűződik. A gyakran szükségtelennek látszó előny ára (az érte tett erőfeszítések) nem annyira a rentabilitástól, mint inkább az alkalmatól függ. Ha adódik a lehetőség és a ráfordítás csekélynek tekinthető, a hivatalnok kihasználhatja a pillanat kegyét. Ezt a zsákmányvágyat az alkalom szüli, és latolgatás alapját csupán az képezi, hogy személy szerint mi a kíváncsú vagy mi térül meg a leginkább. Ezért marad kihasználatlan a kínálókozó lehetőségek egy része.

Kapcsolatainak felhasználásával a hivatalnok személye teljes súlyával vívja a mindennapok szűk körű harcát – a külvilág és annak valós problémái eltávolodnak tőle. Crozier szavaival: „Amit a bürokratak biztonságban nyernek, azt elveszítik realitásban [...]. Ezért a bürokratak világa nem más, mint a kicsinyes és szüntelen pozícióharc a feloldhatatlan és jelentéktelen civódások presztízséért” (Crozier 1981: 315).

Crozier megmutatja, miért behatárolt ez a hatalmi harc. A különböző (szakmai, hierarchikus, funkcionális) csoportok együttélésre vannak ítélve. A hivatalnokok rendszerint szövetségeket keresnek (lojális beosztottakat, készséges kollégákat és jóindulatú főnököket); ezzel erős, szimpátia- és célorientált klikkek és szövetségek alakulnak. Ezen a csoportokon belül és a csoportok között addig lehet hatalmi harcokat vívni, amíg azok nem veszélyeztetik az összstruktúrát. E racionális cél érdekében kordában kell tartani az ellenszenvet és a frusztráló érzéseket. Egy hatalmi ambíciókat dédelgető csoportnak tisztában kell lennie azzal, hogy ha túl agresszívan jár el, azzal a saját érdekeinek is árthat, mert az egész intézményt veszélybe sodorhatja. Nem utolsósorban ezért tapasztalni a hatalmi harcokban különösen nagy fokú kompromisszumkészséget. Ezenkívül az érintettek egyöntetűen elfogadják, hogy szükség van a produktitásnak legalább valamilyen minimumára, és ez meghatározza tevékenységüket. Ezt a szükség-szerűséget a napi rutin szigorú betartása és különféle szertartások és rituálék követése határozza meg. A feladatok teljesítésének elvárásait és az intézmény lehetséges célkitűzéseit a kollektíván belül informálisan rendkívül szigorúan kijelölik és formáit is megszabják. Ebből következik, hogy az egyes hatalmi csoportok intézményen belüli pozíciója erősen behatárolt, sőt teljesen merev, és ez a viszonyok stabilitását biztosítja. Egy intézmény egyensúlya konfliktusokkal terhelt ugyan, de nagyon stabil; a harcok állóháborúk. A belső szolidaritást nem szüntethetik meg sem önös célok, sem a jobb hatások elérésének szándéka (vö. Crozier 1981: 262 skk.).

Tompítóan hat az intrika erősségére a közszolgálati karrier hosszúsága is. Az a tény, hogy a munkatársaknak adott esetben akár évtizedekig is ki kell jönniük egymással, a napi pozícióharcokban alkalmazható eszközök körültekintő megválogatását eredményezi. Mindenekelőtt a személyes terület marad – többnyire – sértetlen. Az, hogy jelenleg az új alkalmazottakat túlnyomórészt határozott időre veszik fel, nem teszi fölöslegessé a hatalmi harcokat. Sőt, más elhelyezkedés alternatívája nélkül a harcok fölerősödnek, magas a tétjük. A határozott idejű szerződések lejártakor a munkaviszony általában nem szűnik meg, hanem újabb határozott idejű szerződések születnek, amivel prolongálják az egzisztencia kiszámíthatatlanságát. A határidős alkalmazás nem azt

eredményezi, hogy a hivatalnok a feladataira koncentrál, hanem a hatalmi harcok kiéleződését. Olyan területeken, ahol államilag intézményesített a feljelentés és a megfigyelés, a szűk körű hatalmi harc tovább radikalizálódik.

A belső hatalmi és egzisztenciaharcokban elszenvedett vereségeket és sérüléseket a hivatalnokok nem raktározzák el, nem tartogatják örök időkre ellensapásra készülve. A munkatársak között a kapcsolat rugalmas marad, az érzelmi elutasításokat szándékosan kerülnek. A közszolgálati alkalmazottak professzionalizmusa abban nyilvánul meg, hogy a győzelem és a vereség nem kap érzelmi töltetet, mert így a tegnapi ellenfélből holnap szövetséges lehet. Egy külső támadást viszont, ha más hatóságokkal, felettes intézményekkel vagy a sajtóval állnak szemben, kollektív inzultusként fognak fel, és érzelmileg reagálnak rá. Más társadalmi csoportoktól eltérően a külső támadások gyakran nem vezetnek azonnali reakcióhoz, hanem hosszú távú, gondosan tárolt bosszúvágygá válnak. Ugyanígy érzelmileg telített az egzisztenciaharc, ha egy egész csoport fordul egy munkatárs ellen. A csoportos árnyány átlépi a személyiség egyébként tiszteletben tartott határait.

A változtatásokat szorgalmazó menedzsermagatartás már a bürokratikus hierarchia legalsó szintjeire is befészkelte magát. Ám a közszolgálatban mégis viszonylag állandó hatalmi viszonyok uralkodnak, mert a piramidális állami hierarchia hosszú láncát egyelőre nem változtatták meg hathatósan a részlegek, megyék vagy települések autonómia-törekvései. A szűk körű napi hatalmi harc jelenleg pozitív töltetű szlogenekkel igazolható, és a politikától követelt menedzseri eszmények révén különleges állami legalitást kap. Egyúttal létrejön egy ellenségkép is, a sajtó és a politika vádolja a bürokráciát, sőt a közszolgálat maga is kárhóztatja önmagát. A közszolgálat – úgymond – elavult, ellenszegül a változtatásoknak és elitista, ezért le kell építeni, hogy csonka maradéka, a karcsú állam hatékonyra, korszerűvé és rugalmassá váljék. Egy feltörekvő hivatalnok a maga kényszeresen pozitív beállítottságával kis lépésekben, de könyörtelenül megsemmisíti a fennálló struktúrákat, a kollégáit és a feladatok értelmét. Ez a bürokrácia kannibalizmusa. A hatékonyság, a minőségjavítás és az égetően szükséges fejlődés nevében a hivatalnokok észrevétlenül, de hatékonyan likvidálják egymást. A termelékenységét néhány számra bontják le, ezzel

a teljesítményt annak prezentálásával helyettesítik. „A reformbürokratikus ráncfelvarráson átesett új közszolgálatokban elterjedt egy mitológia, amelyben valójában senki sem hisz, de amely, jobb ötletek hiányában és az erős alkalmazkodási és konformitáskényszer hatására, igazságrezsimeként működik” (Bartmann 2012: 170). Olyan átalakítást szorgalmaznak, amely ugyanannyira alkalmas előnyszerzésre és helyezkedésre, mint amennyire az az önzetlenség és az örökké pozitív gondolkodás látszatát kelti.

#### 4.4 Eredeti és szakmai szocializáció

*Homo bureaucraticus nem létezik, a közszolgálati dolgozó nem külön embertípus. Sajátos cselekvésmódja különleges szocializációjának eredménye.*

Robert Merton szerint a hivatalnokok „rituális konformitásukkal” tűnnek ki: minden egyes hatalomváltásnál feladják addigi meggyőződésüket, mintha az sohasem létezett volna (Merton 2002). Gyorsan és mélyrehatóan váltogatják ideológiáikat – így Merton –, s a korábbiakat semmisnek nyilvánítják. Az anglo-amerikai országokra érvényes lehet ez a megállapítás, amennyiben ott hatalomváltás esetén a közszolgálat személyi állományának jelentős részét újonnan alkalmazzák és feleskettik az új racionalitásmítoszokra. A személyzet cseréje az egyik előfeltétele annak, hogy új intézményi ideológia alakuljon ki.

A kontinentális országok vonatkozásában ez nem bizonyítható. Itt ellenkezőleg, a közszolgálati dolgozók különös következetességgel maradnak hűek intézményi meggyőződésükhöz. A hivatalos jogi garanciák, amelyekkel rendelkezni vélnek, és az informális kapcsolati hálók, amelyekhez ténylegesen és szükségszerűen tartoznak, azt biztosítják, hogy egyedi és szuverén módon kötődjenek az intézményi ideológiához. Azért ideológiahűek, mert az egzisztenciájuk biztosításához nélkülözhetetlen erős kapcsolatrendszereik is az intézményi meggyőzések megtartására kényszerítik őket.

Ezzel szemben más társadalmi csoportok gyakran váltogatják ideológiáikat a kontinentális országokban is. Mannheim Károly ezt három okra vezeti vissza: a kollektív történelmi tapasztalatra, az értékstruktúrákra

és a nemzedéket jellemző szocializációs mintákra (Mannheim 2000). Az újabb ismeretek alapján tovább pontosíthatjuk ezeket az okokat: a történelmi események nem közvetlenül, nem tényszerűségükben hatnak, hanem a kollektív emlékezeten keresztül, attól függően, hogy a történeteket hogyan dolgozzák fel és őrzik meg (Halbwachs 1985; Assmann, Jan 2004; Assmann, Aleida 2007). Az értékek is elismertségük révén válnak hatékonyá, ami egyszersmind cserélhetőségüket is megmagyarázza (Agamben 2002). A harmadik ok a nemzedékre jellemző tipikus szocializáció. A normák megtartását és változását illetően azonban a generációváltásokon kívül a politikai klíma sokkal rövidebb időszakai is döntők.

#### 4.4.1 Impregnáltság

A 14. és a 20. életév között zajlik a társadalmi beilleszkedés. A fiatalok elfogadják egy közeli vagy egy tudatosan kiválasztott miliő szociális értékeit és magatartásnormáit. Szeretnének megfelelni, és vágyanak az elismerésre, ezért megfélemezik az ösztöneiket és elzárkóznak más cselekvési minták elől (vö. Erikson 1973: 243 skk.). Ezt a fajta szocializációt a továbbiakban *eredeti szocializációnak* nevezem. Ebben a korban, a felnőtté válás korszakában kialakul a saját identitás, mert ettől fogva a személyes beállítottságok kognitív magyarázatot (igazolást) kapnak. Ezek érzelmekkel áthatott beállítottsággá (prediszpozícióvá) szilárdulnak, amelyek nem feltétlenül követik a kora gyermekkori hatásokat, és nem vezethetők vissza feltétlenül a családi befolyásokra sem. Ezért a társadalmi származás nem határozza meg kötelező érvénnyel az utódok ideológiáját.

Az eredeti szocializációt sokkal inkább az a politikai klíma határozza meg, amelyben a fiatalok önállóságra tesznek szert. Ez próbálkozások, erőfeszítések és tapasztalatok, sikerek és kudarcok révén stabilizálódik. Tükröződik benne a környezet, amelytől az ember függ (Mead 2008). A fiatalkorban elsajátított identitás a (verbális és nonverbális) gyakorlat által szilárdul meg és alkalmazkodik az aktuális szellemi-politikai klímához. Bevésődik a közösségi történelmi tapasztalatok államilag manipulált emlékezete, az aktuális értékstruktúrák és gondolkodási kategóriák.

A média, az oktatás, a tudomány és a művészet közvetíti az elvártat és a megengedettet, a tolerált eltérésekkel egyetemben. A 20. század elején ezeken a területeken érlelődtek a későbbi ellenkultúrák is. Itt lettek népszerűek olyan művészeti irányzatok (avantgárd, egzisztencializmus), pedagógiai törekvések (reformpedagógia), politikai irányzatok (olasz kommunizmus, osztrák szociáldemokrácia), amelyekből a későbbiekben ellenkultúra lett. Az állami tolerancia az oktatás és a művészet akkori lenézetségén, jelentőségének alábecslésén alapult. Időközben felismerték, hogy ezek azok a területek, ahol a valóság állami konstrukcióit hatékonyan és huzamos időre el lehet ültetni, ezért ezek a hivatalos politikai akarat megszilárdításának elsődleges céljai.

Bourdieu a hivatalos gondolkodási kategóriák rögzülése kapcsán kiemelten fontos jelentőséget tulajdonít az iskolának. Ebben az összefüggésben egy osztrák irodalmi példát hoz, Thomas Bernhard *Régi mesterek* című regényét:

„Az iskola a régi iskola, amelyben államemberré, nem mássá, államnapszámossá gyúrnak. Ha iskolába mentem, az államba mentem, és mert az állam elveszejteti az embert, az embervesztőhelyre mentem. [...] Az állam, mint mindenki mást, magába kényszerített, és őáltala, az állam által kezelhetővé tett, és államemberré tett, megrendszabályozott és nyilvántartott, megedzett és levizgáztatott, pervertált és deprimált lénné, mint mindenki mást. Ha embereket láttunk, államembereket mindig, államszolgákat [...], akik egész életükkel az államot, tehát a természetellenest szolgálják” (Bernhard 1998: 45 sk., idézi Bourdieu 2002: 85; Hajós Gabriella fordítása).

A leírás pontos, ezt a folyamatot szocializációnak nevezzük. Meghatározza azt az állam, méghozzá kettősen: egyrészt a politika által, ami az aktuális politikai közhangulat révén hat, és másrészt a közszolgálat, aminek minősége az iskolán keresztül érvényesül.

A politikai klíma azonban sohasem egységes: egyrészt az államilag diktáltból, a hivatalos, avagy – Weber kifejezésével élve – legális

ideológiákból áll, másrészt különböző népszerű áramlatokból. Ez utóbbiakat elfogadottságuk miatt *legitim ideológiáknak* nevezzük. Minden legális (állami) ideológia elfogadottságra vágyik; legitimé kíván válni, és a legitim ideológia hatalomra akar jutni, legális szeretne lenni. Ez a fogalom pár a kívülálló perspektívájából mutatja egy ideológia hatalmi helyzetét. A politikai-törvényhozói vezetés szempontjából az ideológiákat annak alapján különböztetik meg, hogy elfogadottak vagy tiltottak, amire a *legális* versus *illegális* fogalom párost használjuk.

A média, az oktatás, a tudomány és a művészet intézményeit nem lehet mindig és végképp nem lehet következetesen a legális (állami) ideológia szolgálatába állítani: ezekben az intézményekben megtűrhetnek és közvetíthetnek az államtól eltérő legitim (népszerű) tartalmakat is.

A későbbi, a munka világában elsajátított identitás a munkamegosztásban történő beilleszkedést és a közösségteremtést szolgálja. Minél gyakrabban változtat valaki állást, és minél kevésbé garantált a szakmai perspektíva, annál kevésbé meghatározó a munkahelyi ideológia. Ezért a magángazdaságban dolgozók nem vállalatuk, hanem a mainstream ideológiájának rabjai. A közszolgálati alkalmazottak intézményükben hosszú távú karrierrel kalkulálnak. Munkába álláskor levetkezik az eredeti szocializáció értékeit meg normáit, és elsajátítják az intézményi mentalitásokat, eszményeket és ideológiákat. Felülírják eredeti szocializációjukat. Az uralkodó intézményi ideológiát statisztikailag szignifikáns módon életük végéig megtartják.

Egy különösen erős csoportkényszer ösztönzi az intézményi normákhoz való igazodást és azok interiorizációját. A kényszer először is az odatartozás exkluzivitásából és a hosszú távú perspektíva biztonságából adódik (vö. Popitz 2009: 140 skk.). Másodszor a megkívánt cselekvési minták már a hivatalos állami elismertség jogán is cselekvési imperatívuszokká válnak. Nem is kell fenyegetésekkel és megtorlást kilátásba helyezve azt megkövetelni, az a pusztán tény, hogy valami állami, már kötelezővé teszi őket. Harmadszor egyfajta kihívás keletkezik, hogy meg kell felelni a pozíciónak. Az esély megragadása, hogy ő személyesen „vigye valamire”, a pozíció imázsának függvényében rendszerint a társadalmi befutást jelenti. Így válik a csoportkényszer áhított beilleszkedéssé. Még jobban felerősíti a csoportkényszer negyedszer a kommunikáció, például a normacímzettekkel való interak-

ció (ügyfelfogadás) vagy a hivatalos írásos rögzítés (akta). Az intézményhez tartozás kohéziós erejét nagyban fokozza a lakossággal szemben gyakorolható intézményi erőszak, amelyre a „mi” és „ők” elválasztása jellemző, s amely látványosan és érezhetően tapasztalni engedi a társadalmi és felsőbbbségi összetartozást. Végül a csoportkényszer ötödik mozzanata az individualitás esélye. Az egyediséget az elvárások túlteljesítése, az államilag szorgalmazott stigmatizálás radikalizálása vagy a megtűrt személyes allűrök által lehet elérni. Más szavakkal, a három lehetőség – a túlbuzgóság, más csoportok vagy cselekvésmódok megvetése és a másképp másság nimbusza – egyöntetű engedelmességre csábít az individualitás képzetével.

A közszolgálati dolgozókat mindebben meghatározza a munkakörnyezetük: a kollektivitás mítosza, a hosszú távú perspektíva víziója és a kiváltságokra való esély. Az intézményi ideológiákat az elvárt, a megengedett és a még megtűrt szellemében értelmezik. Az intézményi rituálékhoz való alkalmazkodás miatt tartós normakonformitás uralkodik. Az első években a munkatevékenység során kitapasztalják az elvárt normákat, amelyek aztán bensővé tett beállítottsággá szilárdulnak. A kívülről hozott és az intézménynél érvényes ideológiák közti különbségek a csoportkényszer által oldódnak fel.

A hivatalnokok védve vannak és függetlenek az említett három, a társadalom többi részét befolyásoló hatásoktól. Egészen különleges módon impregnáltak a *kollektív emlékezettel*, a megváltozott *értékstruktúrákkal* és a politikai klíma hatását mutató *generációs különbséggel* szemben, és ennek speciális szakmai szocializációjuk az oka.

A hivatalnokok korántsem az esetleges formális vagy informális szankciók vagy az azokkal való fenyegetés miatt veszik át az intézményi normákat. Az intézményekben olyan normákkal találkoznak, amelyek kétségszűen bevonhatatlanok, jogszerűek és legálisak. A szabályok és előírások kezelési módja a kezdő hivatalnok számára nyilvánvalóan hivatalos, állami és a törvénynek megfelelő. Nemcsak a cselekedetek látszanak alternatíva nélkülinek, de maga az alternatíva gondolata sem merülhet fel. Ez nem feltétlenül a korlátozott tudás vagy a komplexitás csökkentésének kényszere miatt van így, mint azt egyrészt a szervezetszociológia, másrészt a neoinstitucionalizmus állítja, hanem mert minden oly világosnak, helyesnek és mindennaposnak tűnik. A normalitás

megannyi apró, jelentéktelen megnyilvánulása és a rutin a konformitás magas sarcát követeli. Az erősen standardizált, sorozatos, ismétlődő és leegyszerűsített, de magas fokon szakosodott munkafolyamatok, a személyi állomány magas létszámából fakadó tömegszerűség, valamint a személyes névtelenség gondoskodnak arról a jótékony biztonságról, aminek érdekében már a kezdő közszolgálati alkalmazott is igyekszik a felmerülő feladatokat a megszokott módon elvégezni. A csoporton belüli dezindividualizáló nyomás fent leírt öt mozzanata (az exkluzív odatartozás, az állami legalitás, a társadalmi beérkeztség, a kommunikáció és az eredetiség lehetőségei) a kezdő hivatalnokot képessé és készsé teszi arra, hogy beilleszkedjen a finoman tagolt hierarchiába s kövesse a formális és informális normákat (2. ábra).

| INTÉZMÉNY (Csoportkényszer)                  | EGYÉN (Beilleszkedés, szakmai szocializáció)                                        |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Hosszú távú perspektíva                      | Biztonság (kollektívához tartozás, kiváltságok)                                     |
| Hivatalosság (törvényesség)                  | Cselekvési imperatívusszá vált belső kényszer (szakosodás, tömegesség, névtelenség) |
| Kötelező elvárások                           | Megfelelés esélye, befutás lehetősége                                               |
| Kommunikációs kényszer (akta, ügyfélfogadás) | Mi/ők tudat: kollektív identitás – elhatárolódás a normacímzettől                   |
| Intézményi erőszak a normacímzettel szemben  | Túteljesítés, radikalizálódás, egyéni allűrök                                       |

2. ábra. Az intézményi dezindividualizáció mozzanatai

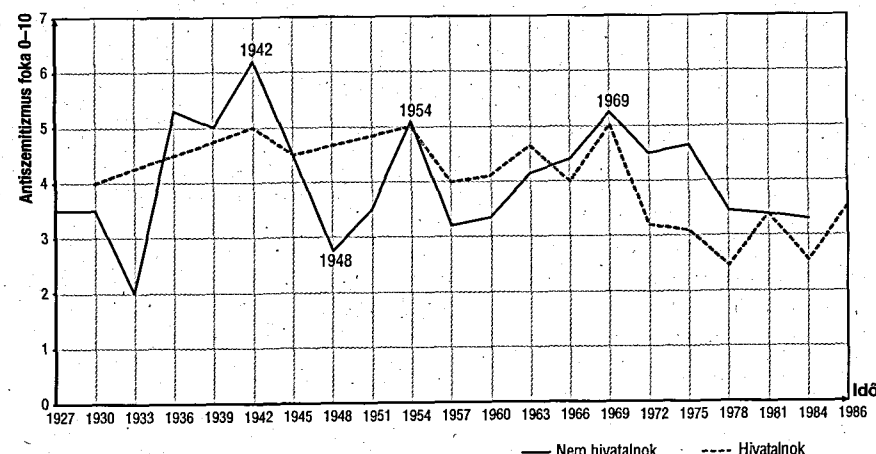
Minél gyakrabban kell a pályakezdő közszolgálati dolgozóknak a saját nézeteiktől eltérő kis részfeladatokat elvégezniük, annál jobban behódolnak az intézményi ideológiának anélkül, hogy ez tudatosulna bennük. Fokozatosan hitet tesznek amellett, ami eredetileg ellentmondott meggyőződésüknek. Eleinte a napi rutinnak megfelelően cselekszenek, aztán megismerik az intézmény igazolási kánonját, és aszerint alakítják tevékenységüket. A megszokás, az egyéni ráfordítás beszámítása, valamint a legitimáció és a siker iránti igény a társadalmi megfelelés azon motívumai, amelyek a különleges csoportkényszerrel együtt fokozatosan érzelmekkel átítatott beállítottsággá formálódnak. Végül a beillesz-

kedett hivatalnok teljes odaadással szorgalmazza az intézmény normáinak, rituáléinak és szimbólumainak további érvényesülését, amitől azok még jobban megszilárdulnak. Az eredmény egy hatékony, célirányos és kíméletlen cselekvésmód egy egységes mentalitás jegyében.

A többi társadalmi csoporthoz képest a közszolgálat személyi állományán belül az ideológiák az előítéletekkel és a beállítódásokkal együtt állandóak. Az intézményi ideológiák csak egyszer – a hivatalba lépéskor – válnak szubjektív hitvallássá és beállítottsággá. Ezek kollektív megváltoztatása, mint alább látni fogjuk, csak különleges körülmények között lehetséges.

#### 4.4.2 Kitérő: A bürokrácia acélkemény burka

Az alábbi grafikon (3. ábra) egy, az ausztriai antiszemitizmussal kapcsolatos vizsgálat példáján mutatja be, hogy a társadalom többi részéhez képest a hivatalnokok hogyan kezelik az ideológiákat.<sup>23</sup>



3. ábra. Antiszemitizmus Ausztriában 1927–1986

A vizsgálatban az intézményi ideológia és a főszó történelmi alakulását a születési évjáratok szerint sikerült meghatározni. Az évjáratokat három éves kohorszokba csoportosítottam, mert legalább három év



szükséges ahhoz, hogy a politikai klíma és az intézményi ideológia tartós állapotot hozzon létre. A tartós rendszerek hatása így kimutathatóvá válik. A beállítottsággal kapcsolatos kérdéseknél nem közvetlenül a születési évjáratnak van szerepe, hanem a bensővé tett, több éven át hatékony politikai klímának és az annak megfelelő cselekvést vezérlő eszményeknek. Ezzel a grafikonnal bizonyítom továbbá azt a maga egyértelműségében meglepő tényt, hogy a politikai klíma a lakosság többsége számára ugyan illékony és folyamatosan változó (leginkább boszszantó) közhangulat csupán, viszont a felcseperedő generáció számára mélyenszántó, következményekben gazdag, valamint életre szólóan meghatározó. A hirtelen ideológiai változás nem a történelmi eseményekkel mutat direkt összefüggést, hanem annak állami kánonjával és politikai befolyásával.

E példából látható, hogy Ausztriában az antiszemitizmus először az első köztársaság állami intézményeinél vert gyökeret. A lakosság körében ezt a kezdetben egyáltalán nem népszerű ideológiát eleinte leginkább a hivatalnokok képviselték.

A hatalomváltást követően viszont a nem hivatalnokok antiszemitizmusa volt erősebb. Mindkét részről a nemzetiszocialista államban volt a legerősebb ez az ideológia. Viszont a második világháború elvesztését követően a lakoságnál jelentősen alábbhagyott, de a hivatali szobákban megmaradt az antiszemitizmus népszerűsége. A közszolgálati alkalmazottak egyenesen rezisztensek voltak még egy ilyen horderejű történelmi eseménnyel szemben is. Az antiszemita beállítottság a hivatalnokok körében az 1920-as évek végétől az 1960-as évek végéig egy 10 fokozatú skálán 4 és 5 között mozgott (ami magasnak mondható, tekintve, hogy a nem hivatalnokoknál a maximum 6,2 volt 1941-ben). Fordítva azonban az is megállapítható, hogy a hivatalnokok még a nemzetiszocialista rezsim idején is bizonyos fenntartással viseltettek az antiszemitizmussal szemben. A nem hivatalnokok viszont azonnal reagáltak mind Hitler hatalomra jutására (az antiszemitizmus felerősödésével), mind a második világháború történelmi tapasztalatára (az antiszemitizmus gyengülésével). A régi antiszemitizmus kevéssel 1955 előtt éledt fel újra, mert a független nemzetállamiság megszerzéséhez, a szovjet megszállás befejezéséhez ismét áértékelték a kollektív emlékezetet. A nemzeti öntudat állami legalizálásával nem hivatalosan

visszatért az antiszemitizmus. Az államszerződés után rövid időre gyengült, amiben nem elhanyagolható szerepe volt annak, hogy az osztrákok 1956-ban az állam szorgalmazására civil összefogással segítséget nyújtottak a magyar menekülteknek. Ennek következtében az embe riesség államilag szorgalmazott mentalitássá vált, és az antiszemitizmus átmenetileg alábbhagyott. A grafikomból látható, hogy Josef Klaus kormánya idején (1964–1970) az antiszemitizmus megint erőre kapott. A választási kampányban például Klaus a plakátokon „valódi osztrákként” hirdette magát kihívójával, a zsidó származású Bruno Kreiskyvel szemben, amivel informálisan az antiszemitizmust erősítette. Ám a Kreisky-érára is kifejezetten jellemző volt az antiszemitizmus. Négy, bizonyítottan nemzetiszocialista miniszter kinevezésével Kreisky ki akarta szolgálni az osztrák – ahogy ők mondják – „örökké tegnapi” ideológiát.<sup>24</sup> Mindazonáltal kancellársága idején (1970–1983) az intézményi ideológia tartósan megszabadult az antiszemitizmustól. Ezt az idézte elő, hogy a '68-as nemzedék beépült az állam szervezetébe. Ennek a csendben zajló és valószínűleg nem is szándékos ideológiaváltásnak az oka a közszolgálat erőteljes bővítése volt, amivel párhuzamosan állami ipari nagyberuházásokat hajtottak végre. Így egy új liberális nemzedék épült be a közszolgálatba, száműzve onnan a rasszista világnézetet. Az antiszemitizmus az 1986-os Waldheim-ügy nyomán erősödött fel ismét.

A vizsgálat bizonyítja, hogy a közszolgálat szokatlanul rezisztens az általános mainstreammel szemben, mert a hivatalnokok másféle, jelesül szakmai szocializáción mennek keresztül. Azokat az értékeket teszik magukévá, amelyek munkába állásuk idején az adott intézménynél érvényesek. Ha egyszer kialakult a beállítottságuk, akkor azt statisztikailag kimutatható mértékben hosszú távra megőrzik, nem reagálnak a történelmi eseményekre, és messzemenően immunisak a kor fősodrával szemben is.

Az intézményi ideológiával ellentétben a politikai klíma folyamatosan módosul. A politikai klíma révén kialakuló mainstream a nem hivatalnokok beállítottságát elsődlegesen meghatározó ideológia, amellyel szemben ők teljesen védtelenek. A fősodor statisztikailag kimutatható mértékben tartósan meghatározza az ifjúság ideológiáját, amely általa szintén egy lenyomatot képez, az egykor aktuális mainstreamét. A felnőtt nem hivatalnokok beállítottsága ugyan folyamatosan változik,



alkalmazkodnak az aktuális fősodorhoz, de az eredeti szocializáció során magukévá tett ideológia érzelmi töltetet kap, és újra lekérdezhető, előhívható és felkorbácsolható látens indulatvilággá válik. Szunnyadó ideológia, amely bármikor ismét a tömeg cselekvési imperatívuszává változhat.

A magángazdaságban a gyorsan változó ideológiák (mint például a természetvédő nézetek) hatással vannak mind a marketingre, mind az imázs ápolására, mind a belső struktúrák átalakítására. Az állami intézményeknél más a helyzet. A közszolgálati alkalmazottakat a külső környezet nem éri el közvetlenül, mert az őket körülvevő burok „acélkemény” (ahogy Max Weber jellemezte az állami szervezeti struktúrákat), és ideológiailag is impregnált. A közszolgálat hierarchikus szerkezete állandó, és ideológiája különösen tartós. A koronként változó fősodornak a hivatalnokok munkatevékenységére nézve nincs jelentősége. Pontosabban ez akkor épülhet be az intézményi ideológiákba, ha a személyi állomány radikális csökkentését követően individuális úton betüremkedik a hivatalba, vagy ha hirtelen létszámbővítés következtében az intézmények lojálisává válnak a fősodorról egyező ideológia iránt.

Egy állami intézménynél állandósult, nehezen változó viszonyok uralkodnak. A hierarchikus *struktúrák* állandósága, amely az intézmény fennmaradását garantálja, a begyakorolt *munkamegosztás*, amelyeket a részlegek kialakításával mintha köbe véstek volna, a *szabványeljárások* és *-programok*, amelyek a formális és informális normák révén a legtöbb döntést megelőlegezik, és az egyoldalú *kommunikáció*, amely letről felfelé csak felszólításra lehetséges: mindez garantálja azt a napi rutint, amely mindenféle döntés komplexitását hatékonyan a minimumra redukálja, és feleslegessé teszi az intézményi ideológia módosítását. Az intézményi ideológia továbbá azért nincs változásoknak kitéve, mert az értékracionális feladatkörök legitimációja az intézmény létének önigazolása is egyben, és ez a szocializáció során hagyományozódik. Ezért az állami intézmények a magánvállalatokhoz képest ritkán kényszerülnek reformokra.

A közszolgálati alkalmazottak kapcsolati hálói úgyszintén nehezítik az ideológiai váltásokat. A kapcsolatháló szimbolikus és gazdasági előnyöket nyújt, az egyéni egzisztencia biztosítását szolgálja, és informális jellegével különösen kötelező, megkérdőjelezhetetlen, állandó alap-

tartást is teremt. A kapcsolatrendszerben mindenki személyes megerősítést kap és hasonlóságot előfeltételez abban a vonatkozásban is, hogy hogyan fogadjanak egy új ideológiát és hogyan értelmezzenek más aktuális történéseket.

A hivatalnokok szakmai szocializációja a kontinentális közszolgálat fundamentuma. Ez az egyik legfontosabb oka az intézményrendszer állandóságának, amely többek közt az állam stabilitását is garantálja.

#### 4.5 A feltétel nélküliség feltétele

*Minden politikai vezetésnek az az álma, hogy hivatalnokai engedelmeskedjenek neki. A jelen fejezet az ezzel kapcsolatos tévhiteknek jár utána, amelyek már eddig is katasztrófákhoz vezettek, és mindmáig makacsul tartják magukat a politikában és a közszolgálatban. Melyek a közszolgálat lojalitásának valódi előfeltételei?*

Marxnál az állt előtérben, hogy a bürokrácia feltétel nélkül kiszolgálja a tőkés uralmi rendszert, Lenint az érdekelte, hogy a bürokratikus rendet hogyan lehet a proletárhatalom szolgálatába állítani, Weber azt a kérdést tette fel, hogy a bürokrácia mennyire képes önálló utakon járni. Az ő érdeme az a felismerés, hogy a bürokrácia nagyon is ellen tud szegülni a politikai szándéknak, és ez az önállóság saját dinamikát kaphat. A közigazgatás tudományában a kérdés úgy hangzik, hogy a bürokratikus döntési folyamatok milyen mértékben állíthatók a politika szolgálatába – legyen az bármely politikai irányzat. A szakirodalomban aggódva és gyanakodva konstatálják a bürokrácia veszélyes önállóságát és ellenőrizhetetlenségét (Mayntz 1985; Scharpf 1973). Mayntz megjegyzi, hogy a közszolgálatnak nem szabad mindig a politika szolgálatában állnia: „Egyrészt bírálják a hivatalnokokat, hogy nem semlegesek, amikor a CDU-kormányt leváltó SPD-kormányt nem ugyanolyan buzgón szolgálják, mint az addigi politikai vezetést, másrészt felróják nekik, hogy különösebb ellenállás nélkül végrehajtották a Hitler-kormány törvényeit és rendeleteit” (Mayntz 1985: 66).

A közszolgálatot engedelmissé tenni: ez minden politikai hatalom alapvető szándéka. Úgy gondolják, a politikai hatalom sikere attól

függ, hogy mennyire képes a bürokráciát megzabolázni és szolgálatkésszé tenni. Pedig nem az a döntő, hogy a közszolgálat igazodik-e az állandóan változó politikához, hanem ennek ellentéte, az önállósága és a folytonossága, amittől az függ, hogy milyen esetben tudja a politikai szándékot semlegesíteni vagy radikalizálni. Ennek különleges, még fel nem tárt törvényei vannak. A politikai (és politikatudományi) megközelítés nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a közszolgálat személyi állománya önálló társadalmi csoport saját törvényszerűségekkel, ehelyett abból indul ki, hogy alárendelt, befolyásolható és tetszés szerint lecserélhető. És ez merőben téves feltételezés.

A közszolgálat önállóságának egyik következménye az, hogy a közte és a politika között fennálló viszony tipizálása kevés sikerrel kecsegtet. A politikatudományi alapfeltevés, miszerint egyfelől a politika „folyamatosan, közreműködve ellenőrzi” a közszolgálatot (Weber 1970: 436), másfelől a közszolgálat is hatalmat gyakorol a politika felett (Luhmann 2003), olyan feszültségmezőt teremt, amelyben számos alternatíva lehetséges. Hiába is akarnánk a közszolgálat és a politika közti viszonyt a hivatalnokok egyéni kapcsolataira, pragmatikus egyéni érdekeikre és hatalmi harcaira redukálni (vö. Biegelbauer et al. 2013). A tipizálások azért nem tudják lefedni a politika és a közszolgálat közti kapcsolatok sokféleségét, mert ezeknek többszintű, egyéni, intézményi, állami és ideológiai szabályai vannak, melyek kölcsönhatásban állnak egymással.

A közigazgatás-tudomány (*Public Management*) – a politikai magyarázatmodellekkel ellentétben – nem érinti azt a kérdést, hogy miért és mi végre van egyáltalán közszolgálat. A dolog természetében rejlik, hogy a bürokrácia saját tudományából hiányzik az érvelés a bürokrácia szükségszerűsége mellett. A közszolgálat lojalitásáról szóló feltevések figyelemre méltó módon magában a közigazgatás tudományában is mítoszokra épülnek.

Hogy hivatalnokokat mennyire lehet az állandó politikai változások szolgálatába állítani, az a közigazgatás-tudomány és a politológia szerint olyan tulajdonságoktól függ, mint a hivatalnok egyéni professzionalizmusa, társadalmi származása vagy személyes függetlensége.<sup>25</sup> Ám ezek közül egyik sem tekinthető biztos ismérvnek. Ha például a társadalmi származás valóban döntően befolyásolná egy intézmény ideológiáját,

akkor a katolikus egyháznak (mert a klérus – részben a cölibátus miatt – a származás szempontjából a legkevésbé sem egységes), különösen főgékonyának kellene lennie a változásokra, holott ez nincs így. Lenin és Sztálin arra irányuló próbálkozása, hogy a proletariátus maga töltsen be a közszolgálati pozíciókat, szintén nem vezetett a remélt ideológiai egyöntetűséghez és állandósághoz. A népi szocialista bürokráciákban rendszeresen tisztogatásokat kellett végrehajtani. A közszolgálat társadalmi származása és az ebből levezetett ideológiája nem függ össze a lojalitásával.

A politikai vezetésnek arra kell törekednie, hogy érdekeit elsősorban a közszolgálaton keresztül érvényesítse. Igyekszik a közszolgálat önállósulását megakadályozni, és garanciákat keres a vágyott lojalításra. Mégis, a közszolgálati alkalmazottak számának és költségének csökkentése már másfél évszázada népszerű elképzelés. Ám ezt a szándékot a kontinentális Európában sosem sikerült úgy valóra váltani, hogy ebbe a politikai hatalom bele ne bukott volna. A politikai stabilitásnak nélkülözhetetlen feltétele, hogy a közszolgálat mindig új engedményeket kapjon.

Minden politikai hatalom és intézményi vezetés életképessége ennek az ellentmondásnak a feloldásától függ, attól, hogy egyrészt egyre több állást és kedvezményt biztosítsanak, másrészt elhitelessék, hogy éppen ezeket redukálják. E kettősség fölött felesleges pálcát törni, mert ez rendkívül hasznos: általa a bürokrácia elburjánzása természetes határokból ütközik.

Az olyan ideológiák, mint a sztálinizmus vagy a nemzetiszocializmus a közszolgálat aránytalanul nagy és gyors gyarapodását, valamint hatáskörének bővülését biztosították, nemcsak katasztrofális állapotokat hagytak hátra végzetes következményekkel, hanem már önmagukban is siralmasan csődöt mondtak, kényszermunkával, éhínségekkel és ételjegyekkel boldogítva a lakosságot. De bukásra voltak ítélve azok a parlamentáris demokráciák is, amelyek, mint a weimari köztársaság, egy téves elképzeléstől hajtva ténylegesen csökkentették a személyi állományt és a fizetéseket.

A weimari köztársaság bukása sem az 1929-es világgazdasági válság direkt következménye volt. Az NSDAP (Nemzetiszocialista Német Munkáspárt), mely az 1928-as parlamenti választásokon még mindössze

2,6 százalékot ért el, azután vált tömegpárttá, hogy Heinrich Brüning kancellár 1930 decemberétől szükségrendeletekkel váratlanul 19–23 százalékkal csökkentette a hivatalnokok fizetését, leépítést hajtott végre, megkurtította nyugdíjukat, s emellett birodalmi segély és különadók megfizetésére kötelezte őket. A politikai klímát döntően befolyásolta a hivatalnokok ellenállása, akik ezek után tudatosan támogattak ellenzéki pártokat, köztük az NSDAP-t. Hitler kijöhetett a pincevendéglőből, nyilvános fórumokat kapott, valamint engedélyt nyomtatványok kiadására és rendezvények megtartására. Őt magát is megkímélték a kiutasítástól, és megkapta a birodalmi német állampolgárságot. A fajiantiszemita szociálideológia a nyilvános porondok révén vethette meg a lábát. Abban az időben Németországban – Ausztriával ellentétben – az antiszemitizmus egy jelentéktelen, népszerűtlen és befolyásmentes ideológia volt.

Hitler sikerét – pártja 1930-ban 18,3, 1932-ben 37,5, 1933-ban 43,9 százalékot ért el – annak köszönhetette, hogy autorizált lehetőségeket szerzett mozgalmának egy olyan politikai klíma közepette, amely az ellenzékiességnek, az alternatíváknak és végső soron a kinevezésének kedvezett (vö. Wehler 2008c: 369, 520 skk., 656). Mozgalma a munkásságnak ígért előnyöket, de ezt a közszolgálat radikális kiépítésével és a hivatalnokok erőteljes hatalombővítésével akarta elérni. Végtelen (ezeréves) államhatalmat, birodalmi perspektívát ígért nekik akkor, amikor a fennálló rendszer az ő létszámukat tizedelte és juttatásaikat nyirbálta. Hitler társadalmi bázisa a közszolgálati alkalmazottak voltak, és mindazok, akik azok akartak lenni. Nem a közszolgálaton belüli mozgalommal, hanem annak szerkezeti törvényszerűségeivel magyarázható, hogy a hivatalnokok személyi állományuk és járandóságuk csökkentése esetén egyénileg, ugyanakkor különlegesen egységesen támogatnak ellenmozgalmakat. Brüning kancellár elsődleges szándéka az volt, hogy véget vessen a győzteseknek folyósítandó első világháborús jóvátételi kötelezettségeknek. Az állam fizetéseképtelenségét hangsúlyozva gyakorolt ennek érdekében nyomást, amit a hivatalnokok járandóságainak csonkításával szemléltetett. Ehelyett felvehetett volna hosszú lejáratú amerikai állami hiteleket is, ám ezeket elutasította, mert nem a belső konjunktúrát kívánta elősegíteni, hanem az adósság elengedését elérni. Inkább beletörődött és elfogadta a nyomort, a politikai

radikalizálódást, valamint a hivatalnokok elszegényedését, amivel „a közsátság sírásója” lett (Wehler 2008c: 518).

A kontinentális Európában a közszolgálati alkalmazottak különleges túlélési taktikát sajátítottak el. „Feltételes lojalitás” köti őket az államapparátushoz, azt szolgálják ugyan minden erejükkel, szakértelmükkel, személyes és felruházott tekintélyükkel annak a fenntartására töreksznek, de hatalomváltás esetén csak egyéni kapcsolatrendszereik biztosítják pozícióikat és privilégiumaikat, valamint előnyeiket a mindennapos problémák megoldása terén. E társadalmi csoport élet-halál harca abban áll, hogy igyekezzen juttatásait legálisan, mégis észrevétlenül megtartani és informális lekötöttségi kapcsolatokkal bebiztosítani.

Ha változik a politikai uralom, a közvetlen intézményi vezetés vagy az állami ideológia, a közszolgálati alkalmazottak kapcsolatrendszereik révén biztosítanak helyet maguknak az új hatalmi rendszerben. Ezért feltételes csupán lojalitásuk. A feltétel az, hogy további jogokat kapjanak, s pozícióik legalább a meglévő színvonalon megmaradjanak. Mivel a fennálló viszonyok között erre nincs többé lehetőség, meginog lojalitásuk, s támogatják a hatalom újrafelosztását.

A közszolgálatnak a politikai uralomhoz való viszonya mindig egy trendre, vagy a bürokrácia csökkentésére, vagy annak bővítésére vezethető vissza. Ez nem a lojalitás monokauzális magyarázata, hanem egy olyan komplex folyamat jellegzetes ismérve, amelyet ideológiai-médiabeli, gazdasági és jogi-szerkezeti előfeltételek uralnak. Mindezek a feltételek a lojális magatartás vagy a passzív ellenállás tendenciájában összegződnek (→ 6. fejezet). Tévesek azok megközelítések, amelyek egyetlen komponenst (legtöbbször a gazdaságit) tekintenek dominánsnak vagy egyedül meghatározónak ebben sokszorosan összetett folyamatban.

#### 4.6 Az örökítési zárlat törvénye

*Eddig három logikai lépést tettünk meg. Először, a kontinentális országokban az állam vált a legnagyobb megrendelővé és elosztóvá az iparban és a szolgáltatásokban. Másodszor, a hivatalnokok imázsából és valós, illetve feltételezett alternatívánélküliségükből következik végtelen kiszolgáltatottságuk. Ki vannak téve kollégáik előnymaximalizálásának, az intézményi vezetés változásának,*

*az ideológiai fordulatoknak és az intézményükkel szembeni politikai jóindulat alakulásának. Harmadszor, a hivatalnokok elsősorban személyes kapcsolatrendszerükkel védik egzisztenciájukat és kiváltságaikat. Az alábbiakban azt mutatom be, hogy ez a fajta társadalmi háló hogyan biztosítja a hatalmi rendszer állandóságát és változását egyaránt.*

#### 4.6.1 A kapcsolati háló Achilles-sarka

Ma már szociológiai közhely, hogy a szülők továbbadják gyerekeiknek státuszukat. A társadalmi csoportok új nemzedékének felemelkedése vagy státuszának romlása (a generációk közti társadalmi mobilitás) határokból ütközik, a státusz rendszerint öröklődik (Hartmann 2002; 2007; 2008). A kontinentális Európa közszolgálatát tekintve azonban nem a státusz átörökítése, hanem az örökítési folyamat zárlata az érdekes. Ezzel a kifejezéssel azt a helyzetet jelölöm, amikor csődöt mondanak a gazdasági, a státusszal kapcsolatos és a kulturális reprodukciós stratégiák. Ebből egyrészt az következik, hogy az utódok generációja új utakat kényszerül keresni, másrészt az, hogy a szülők emiatt maguk is csalódottak és bánják addigi konform magatartásukat, aminek következtében rezignáltakká válnak.

A hivatalnokok vagyona és társadalmi státusza a privilégiumok és a juttatások révén szerezhető javakból, az elérhető pozíciókból, a még hozzáférhető előnyök opcióiból, a kiszámítható perspektívákból és a mindennapi nehézségek könnyebb leküzdésének lehetőségéből áll. Ezek a potenciális javak vagy szimbolikus vagyonok azonban nem örökíthetők abban a szokásos értelemben, ahogyan a materiális hagyatékok. A hivatalnokok vagyonának és státuszának hatékonysága attól függ, hogy kapcsolataik mennyire konvertálhatók, s hogy lekötözöttjeik mire képesek (a Don Corleone-elv értelmében). Ezt a szimbolikus vagyont a közszolgálati alkalmazottak nem elhalálozásukkor, hanem már életükben, pontosabban a nyugdíjba vonulás előtt hagyják gyermekeikre. Az átörökítés nem csupán azt jelenti, hogy állami pozíciót szereznek gyermekeiknek, hanem azt is, hogy útjukat egyengetve támogatják őket szakmai pályafutásuk első éveiben. Az az elvi lehetőség, hogy a kezdő hivatalnok a szülők kapcsolathálózatát a saját előnyére

fordíthatja, már önmagában természetes védőpajzsot biztosít számára a szűkebb környezetében folytatott hatalmi harcokban.

Az intézmények is előszeretettel verbuválnak hivatalnokcsaládokból. Az innen érkező pályakezdőknél sokkal nagyobb az esély arra, hogy sikeresen megbirkózzanak a kezdeti nehézségekkel, helyesen értelmezzék az intézmény ügymenetét, az ideológiákat és rituálékat, valamint elfogadják a hierarchikus nüanszok megmásíthatatlanságát. A hivatalnoki státusz átörökítése ezáltal az intézmények érdeke is.

Az örökítési mechanizmus a kapcsolathálózat építésének Achilles-sarka. Itt válik nyilvánvalóvá a kapcsolatrendszer jelentősége, mert ezen az egy ponton sebezhető a kapcsolatrendszerek konvertibilitása és haszna. Ezt a mechanizmust semmi mással nem lehet helyettesíteni. *Az átörökítés zárlata olyankor következik be, ha a hivatalnokok perspektívái bizonytalanná válnak, ha romlik megbecsültségük, ha csökkennek juttatásaik, ha nem találhatnak méltó állami pozíciót gyermekeiknek, ha a magángazdaság nem tud a következő generáció számára kellő presztízsű állásokat kínálni, s végül, ha a szülők nem rendelkeznek érdemleges örökíthető gazdasági vagyonnal.* Mivel ezeknek a feltételeknek egy része a kontinentális országokban adott, egy másik része történelmi és demográfiai okokból kialakulhat, ezért a politikának nem kell túl sok mindent tennie, hogy kialakuljon az örökösödési zárlat. Amennyiben a közszolgálat létszámcsoökkentését több éven át szorgalmazták, és nem hoznak létre újabb pozíciókat, valamint az alkalmazottak jogait és bérét tartósan befagyasztják, akkor ez könnyen vezethet hatalmi átalakuláshoz. Ilyen esetekben került sor a múltban radikális fordulatokra, néha egyenesen az államforma váltására.

A kontinentális Európát az elmúlt másfél évszázadban megrázó történelmi átalakulások oksági összefüggésben álltak a közszolgálattal. A történelem döntő fordulataiban szerepet játszott, hogy a régi berendezkedésben az örökítési folyamat lehetetlenné vált, illetve hogy az új jobb érvényesülési lehetőséggel kecsegtetett. A monarchiáknak, a demokráciáknak, de a diktatúráknak is a közszolgálat alkotta a politikai bázisát, akkor is, amikor más csoportok helyett és nevében gyakorolta a hatalmát. Egy új ideológia jegyében végrehajtott hatalmváltáshoz hozzátartozott, hogy a közszolgálati alkalmazottaknak jobb, magasabb és stabilabb pozíciókra és szélesebb körű hatalomra nyílt kilátásuk. Bár a hivatalnokok kollektíve mindig állandóságra, örök változatlanyságra és

a megmerevedett struktúrák fenntartására törekszenek, a gyakorlatban – személyes érvényesülésük és az örökítési folyamat kényszere miatt – mégis folyton új hatalmi struktúrákat generálnak.

A közszolgálati dolgozóknak ugyan nincs a szűkebb környezeten és a szakmai rétegen túlmenő kollektív öntudata, nincs *osztálytudata*, de kapcsolati hálójuk és egységességük speciális társadalmi pozíciót teremt számukra.

A közszolgálati alkalmazottak ideológiai esendősége (a radikális ellenzéki áramlatok iránti nyitottság) akkor mutatkozik meg, ha elfordulnak az uralkodó (legális) ideológiáktól, és látens vagy általánosan elismert (legitim) ideológiákat éltetnek. Az örökítési folyamat zárata pálfordulásra készíti őket. Igyekeznek új ideológiákat legalizálni, miáltal ők lesznek a hatalmi változás valódi bábái. Az örökítési folyamat tartós zárata esetén megszűnik az impregnáltságuk a fősodorról szemben, és hitelét veszti a szakmai szocializáció óta konzervált intézményi ideológia is.

Valamely látensen terjedő új ideológiából a közszolgálati dolgozók segítségével válik ellenkultúra, mert ők tudnak egy témát közkeletűvé tenni, és a politikusokon kívül nekik van lehetőségük arra, hogy egy társadalmi vagy politikai problémát kiélezzenek vagy megoldjanak. Itt nem az államnak a médiára, az oktatásra, a tudományra vagy a művészetre gyakorolt befolyásáról van szó, és nem is kitervelt propagandáról. A társadalom problematikus területeinek tematizálása mélyebb, pontosabban még rejtettebb szinten megy végbe. Akkor forog egy téma közszájon, ha azt a hivatalnokok informálisan és egyénileg a hatáskörükön belül elfogadják és terjesztik. Ez nem központilag szervezett vagy szándékolt folyamat. A közösségalkotás egyéni jellege és a közszolgálatnak az új iránti nyitottsága kivonja magát az állami ellenőrzés alól. Kezdetben nem a jövőbeli, az ellenzéki mozgalom által kilátásba helyezett előnyök hatnak, hanem a frusztráció a fennálló berendezkedéssel szemben, valamint a saját munkával kapcsolatos kilátástalanság és a sérelmek. Először nem az esélyek számítását a döntő, hanem a csalódottság amiatt, hogy hiábavalónak bizonyult az eddigi beruházás a lojalitásba.

Szép példa Friedrich Stampfer esete arra, hogy a hivatalnoki egyéni ráartás, a passzív rezisztencia hogyan mossa alá az állami hatalmi rend-

szert és működik a maga természetességében minden kreált osztálytudat és közösségi összefogás nélkül. Az Osztrák–Magyar Monarchiában a 20. század elején hivatalból üldöztek minden ellenzéki mozgalmat, legfőképpen a szociáldemokratákban látták a fő veszélyt, a hivatalnokok titkon mégis kedveztek nekik. Friedrich Stampfer később a szociáldemokrata mozgalom kiemelkedő alakja lett, és a *Vonwärts* (Előre) nevezetű újság főszerkesztője. Ifjúkorában gyakran felkérték, hogy tartson gyűléseken beszédet. Az egyik ilyen meghíváskor nem maradt idő arra, hogy a beszédet az előírásoknak megfelelően a rendőrségen írásban engedélyeztesse. Elsietett hát az illetékes rendőrőrszobára, hogy megpróbálja a lehetetlent, és szóbeli beadvány alapján szerezzen engedélyt. A rendőrbiztos dr. Navratil elmondta, hogy neki tartania kell magát az előírásokhoz, csak írásos beadványt szabad engedélyeznie, de öreg hivatalnok létére úgyis tudja, hogy mi egy ilyenfajta izgató szónoklat lényege, ezért nekiült és írt egy lendületes szociáldemokrata beszédet. Negyedóra múlva elkészült vele és aláíratta az ámuló Stampferrel, akinek ugyancsak nehezére esett, hogy az aznap esti beszédében ne idézze a nagylelkű cenzort (Stampfer 1957: 18f., Schimatschek 1984: 207f., Heindl 2013: 278).

Az ellenkultúrák a hivatali szobákban így érlelődnek, olyan informális gyakorlat révén, amellyel az új áramlatok elismert világnézetté válnak. A színleg erőszakosan legyőzendő mozgalmakba a közszolgálati alkalmazottak hallgatóságos egyéni jóváhagyással lehelnek életet. Nem csak a Monarchia, a népi diktatúrák is így buktak meg.

#### 4.6.2 Kulturális és történelmi szempontok

Az örökítési zárlat ritkán jelentkezett hirtelen, rendszerint lassú folyamat volt. Ennek során egy-két évtizeddel egy új hatalmi berendezkedés kialakulása előtt létrejött egy szellemileg független értelmiségi réteg, melynek tagjai a magasművészet alkotói és befogadói voltak. Párizsban az 1880-as évektől kezdve, Bécsben a századforduló után, Berlinben, Münchenben és Budapesten az 1910-es évektől hivatalnokok utódnemzedékének magasán képzett rétege lett munkanélküli, és kényszerült honorációs tevékenységből megélni. Szabad szellemiségével,

kötetlen (mert kisemmizett) státuszával saját kulturális elitjét élte. Bécsben, Prágában és Budapesten lázadtak mindaz ellen – a Monarchia ellen is –, amit az előző nemzedék alapított. Az új nemzedék saját, jussától megfosztott létével bizonyította, hogy az előző generáció lojalitása hiábavaló volt.

A 20. században többször bekövetkezett hasonló örökítési zárlat, például a hatvanas évek végén, a diákmozgalmak idején. Amikor a hetvenes évek elején a gazdasági és közszolgálati átalakulással újabb feladatok, új kihívások támadtak (a nehézipar nagyszabású állami beruházásaiban), egyszerűen eltűnt a lázadó '68-as nemzedék, beolvadt a legális hatalmi struktúrákba. Ebből látszik, hogy ez a törvényszerűség mindkét irányban érvényes. Ha a közszolgálat területén nem csökkennek, hanem hirtelen bővülnek az állások, szűzies lojalitás támad az új struktúrák iránt, és semmivé foszlik az összes politikai, ideológiai és társadalmi ellenmozgalom. Az örökösödési mechanizmus zárlata egyfelől szabad értelmiségi tömegeket hozott létre, másfelől a zárlat feloldása megsemmisítette azokat.

Hasonlóképpen történt Közép-Kelet-Európában. Az állam a népi diktatúra kezdeteitől hirdette azt a politikai ígéretet, hogy munkás- és parasztszülők gyermekei hatalmi funkciót kaphatnak, ahogy akkor mondták, „pozícióba” kerülhetnek. Az 1970-es évek végétől üressé vált az ígéret, nem akadt olyan feladat, nem keletkeztek olyan állások, amelyekben az új, egyre nagyobb és iskolázottabb nemzedék ön megvalósítását és foglalkoztatottságát elérhette volna. A szülők nemzedéke kiábrándult. Kialakult egy széles másként gondolkodó értelmiségi réteg, amelynek ideológiái az 1980-as évek közepétől a kommunista párton belüli reformer irányzatként terjedtek el. Ezeknek volt köszönhető végül a népi szocialista diktatúrák békés összeomlása is 1989-től. Ugyanez a folyamat ezt követően fordítva is végbement: a kelet-európai értelmiségi elit 1990-től új feladatokat kapott. Aktívan közreműködhetett az állam, a gazdaság és a társadalom újjáformálásában és átszervezésében. A jól fizetett vezető állami tisztviselői és gazdasági menedzser-állások megteremtése oda vezetett, hogy az egykori értelmiség az egyik napról a másikra megszűnt létezni. Felszívódott, mintha nem lett volna. A fogyasztói-jóléti társadalom eszménye – jólét nélkül is – felváltotta a lázadás örömet.

#### 4.6.3 Demográfiai és szociális együttthatók

Nemcsak a politikai intézkedések idézhetik elő az örökítési folyamat zárlatát, nemcsak a gazdasági-geográfiai meghatározottság és a jogi struktúrák lehetnek felelősek érte, hanem – mint a 20. század végétől – demográfiai és szociokulturális változások is. Kelet- és Nyugat-Európában a közszolgálati középréteg teljesen más arculata azzal magyarázható, hogy hasonló demográfiai folyamatok mellett különböznek a keretfeltételek.

Alapvetően hasonló jelenség Keleten és Nyugaton, hogy a közszolgálatban dolgozók körében erősen visszaesett a születések száma. Az 1950-es és 1960-as években született népes korosztályok (baby-boom-generáció) lassan elérik a nyugdíjkorhatárt. Így a következő nemzedéknek a szűkülő álláslehetőségek ellenére elméletileg még mindig van esélye arra, hogy a közszolgálatban helyezkedjen el. Ez a demográfiai tendencia lassítja és mérsékli az örökítési zárlat folyamatát.

Hasonlít Kelet- és Nyugat-Európában az a kulturális és társadalmi gyökerű trend is, amely viszont kielezi a defektust: nő a korkülönbség a generációk között, mert a termékenység korhatára kitolódik, és a gyermekvállalásnak az életvitelből fakadó elhalasztása is a generációk közötti korkülönbség növekedését eredményezi. Emellett a képzés is egyre tovább tart, mert az utódnemzedéknek magasabb képesítésekre van szüksége, hogy a szülők státuszát tartani tudja. A szakmai pályafutás így egyre magasabb életkorban kezdődik. A szülők a leépítésekből fakadó frusztráció és a perspektívák megszűnésével járó destabilizálódás miatt igyekeznek a lehető leghamarabb nyugdíjba vonulni. Összességében a hivatalnokok számára mind kevésbé lehetséges, hogy időben gyermekeikre hagyják státuszukat, és kapcsolatrendszerük felhasználásával egyengessék szakmai útjukat. Ezek a demográfiai és szociokulturális tendenciák egyre inkább ellehetetlenítik a szakmakezdés sikeres beavatási rítusát, a következő generáció méltó pozíciókba való juttatását.

Ezzel együtt nagy a különbség a keleti és a nyugati kontinentális országok közszolgálati középrétegei között. Nyugaton a közszolgálat az elmúlt fél évszázadon át folyamatosan erősödött, s ennek köszönhetően a szülők és a nagyszülők nemzedéke tényleges vagyonokat is örökölt tud hagyni. Függetlenül attól, hogy lakásokról, nyaralókról, telkekről



vagy pénzbeli megtakarításokról van-e szó, ezek a felhalmozott gazdasági vagyonok védettséget nyújtanak a gyermekeknek, illetve unokáknak. Anyagi biztonságot adnak a státusz megőrzéséhez, és garantálják az egzisztenciát még a szakmai örökítési folyamat zárata esetén is. A születések számának a hivatalnokcsaládokban megfigyelhető csökkenése, az úgynevezett „demográfiai tölcser” azzal a következménnyel jár, hogy többek vagyona kevesek kezébe kerül. A nagyszülők és a szülők nyugdíja is olyan mértékű, hogy folyamatos anyagi támogatást tesz lehetővé. A gazdasági vagyonok öröksége egy ideig kompenzálja a szimbolikus vagyon örökítési folyamatának zárátát. Nem alakul ki generációs konfliktus, és a szülők nemzedékének sem kell megtagadnia szocializált intézményi ideológiáját.

Kelet-Európában 1989 után a közszolgálati alkalmazottaknak egy vékony rétege került a nyertes oldalra. A legtöbb szakterületen dolgozók anyagi öröksége igen alacsony, és általában a nyugdíjuk is túl kevés ahhoz, hogy aktív nyugdíjas életet élhessenek és támogatni tudják gyermekeiket; sőt a szerény nyugdíj és az állami idősellátás hiánya miatt sokszor az utódok terhére válnak. Az állandó gyökeres politikai irányváltások következtében a hivatalnokok különösképpen kiszolgáltatottak, nincsenek biztosítékaik, és kilátásaik sincsenek már. Elszegényednek minden olyan foglalkozási ágban, amelyben nem tudnak illegálisan meggazdagodni.

Változtak az értéképzetek is. Az altruista önmegvalósítást már a nyolcvanas években felváltotta a gazdasági sikerek utáni vágy. Ezt az évezred fordulójától az állami ideológia, a menedzserizmus is legalizálta. A kelet-európai jogi vákuum, amely a munkavállalót és a fogyasztót alig védi, illetve amelyik a vállalkozásokat szakmailag alig korlátozza, számos lehetőséget nyújtott a magasan képzett utódgenerációnak, hogy elhelyezkedjen az újonnan alakult privát vállalkozásokban, vagy létrehozzon egyet. Megnyílt a nyugat-európai munkaerőpiac is, és fel erősödött a kivándorlás. A kialakult örökösödési zárlat mégis hatalomváltást eredményezett Kelet-Európa-szerte.

## 4.7 Akta és felelősség

*Az akta általános alkalmazása előtt a felsőbbbségi erőszak csak az egyén pőre életére törhetett. A bürokratikus államban az akta lehetővé teszi a legkülönbözőbb politikai szándékok és közösségi normák tartós és méltányos számonkérését. A jelen fejezet bemutatja a lényegi különbséget a felelőtlenség és a felelősség hivatali átruházása között.*

### 4.7.1 Az akta

A modern államrendszernek nélkülözhetetlen eleme az akta alkalmazása, amivel a döntés tárgya és a döntéshozó közti összes személyes vonatkozás eldologiasul.

Az akta egyetemes alkalmazása (a közigazgatási semmiségektől az állampolitikáig terjedő használatáig) ugyanolyan forradalmi újítás volt a közszolgálatban, mint a tőketársaságok alapításának lehetősége a gazdaságban. Az új jogi formák, amilyen a *korlátozott felelősségű társaság* vagy a *részvénytársaság*, a reneszánsz mesés gazdagságát okozták. A modernségben az akta alkalmazása mindennemű állami tevékenység ipari tárgyyszerűségét tette lehetővé. Mindkét esetben ugyanaz történt: kikiktatták az átfogó felelősséget, mérsékeltek az egzisztenciát veszélyeztető és a státusz elvesztésével fenyegető kockázatokat, továbbá a szakmait különválasztották a priváttól. Az akta lehetővé tette, hogy a hivatalnok a feladatok intézése során lemondjon a civil értékekről és a személyes preferenciákról.

Az ókorban és a középkorban a politikai hatalom és a közszolgálat nem vált külön. Hatalomváltás esetén sokszor nemcsak a katonáknak, hanem más hivatalnokoknak is az életükkel kellett fizetniük a hatalom korábbi birtokosai iránti hűségükért (Foucault 1978). A hatalom erősödése és koncentrációja a felelősség korlátozását tette szükségessé. A közszolgálat az aktával és egy nagy és állandó államapparátus formális struktúráinak kialakításával érthette el bizonyos fokú függetlenségét a politikától.

Az újkorig egyféleképpen lehetett kikényszeríteni, hogy a normacímzettek politikai, gazdasági és szellemi értelemben is alárendeljük

magukat: a lakosság pőre élete ellen irányuló fizikai erőszakkal. Igazán érzékletesen részletezi ezt Michel Foucault, amikor a kínzások, a kérekbe törés, a felnégyelés és a nők esetében a karóba húzás intim részleteit taglalja, és kifejti, hogy a hóhérok közül többen nagy híréstárok voltak, akik áldozatuk halálának bekövetkeztét látványosan elodázták, és ezzel órákon át izgalomban tudták tartani az elbűvölt közönséget (Foucault 1977).

Egy bürokratikus államban viszont a politikai vezetés sokféleképpen semlegesíthet egy konkurens csoportot, és csökkentheti annak hatalmát és vagyonát – anélkül, hogy ki kellene végeznie az ellenfeleit. A bürokratikus államban az akta a hatalomgyakorlás differenciált módját kínálja. Vele lehetővé vált, hogy az élet egyre több területét ellenőrizték, egyre több célt kövessenek hosszú távon és folyamatosan, s mindennek előtt arányukban méltányos, megfelelő és pontos szankciókat és prevenciókat alkalmazzanak. Az összes civilizációs érték, mindaz, ami a mi felfogásunk szerint emberi, a bürokratikus állam létrejöttével léphetett elő normává. Bármily furcsán hangzik is, az akta eredetileg nagyon is humánus újítás volt.

A közszolgálat az akta révén ipari jelleget öltött, ez két változást hozott: az egyik a közszolgálat személyi állományának részleges függetlenségét a politikai hatalomtól, a másik a lakosság felett gyakorolt erőszak eszközeinek finomodását.

Az akta nem sorolható be a *nyilvános* és a *privát* kategóriába. Az akta révén a felelősség, az intézkedés, a döntés, valamint a hatalom és a kényszer nem magánügy többé: immár minden ügy intézményes, a normacímzettek és a hivatalnokok számára egyaránt. Az akta mindig esetre, dologra és címzettre vonatkozik, ami azt jelenti, hogy szemben a másik két kommunikációs kategóriával, a nyilvánossal és a priváttal, rendkívül konkrét. Az akta nem tekinthető nyilvánosnak sem, mert nem a köz java, nem szabadon hozzáférhető, és nincs általános érvénye. Ezért téves az az elképzelés, amely az intézményi kommunikációt összességében nyilvános kommunikációnak tartja (Habermas 2011). Az intézményi kommunikáció nem átmenet a *privát* és a *nyilvános* között, hanem külön kategória.

Az állami bürokratizáltság nagyipari jellege megengedi a hivatalnokoknak, hogy tevékenységüket ne korlátozzák egyéni gátlások, vala-

mint értékek és normák, mint emberiség vagy hit. Itt nem valamiféle romlottságról, korrupcióról vagy más civil engedetlenségről van szó, hanem a feladatok teljesítésének alapkövetelményéről, az intézmények elvárásáról, a szisztematikus rendről. A kompetenciák helyi és tárgyi illetékességekre és hierarchikus jogkörökre tagolódnak. Ezek a korlátozások alkalmassá teszik a közszolgálati alkalmazottakat, hogy hivatali erőszakot gyakoroljanak, és hogy alkalomadtán ne cselekedjenek humánusan. A döntésekben szűk mérlegelési lehetőség áll rendelkezésre. A jogkörök és a cselekedetek jelentőségét tovább csökkenti és megoszttja, hogy az ügymenetbe a beosztottakat és a feletteseket is be kell vonni. Elképzelésük és legitimációjuk szerint a személyes felelősséget végső soron a politika viseli, a közszolgálaton kívül és távol tőlük. A közszolgálatban a személyes felelősség kiiktatásával jöhet létre az állami professzionalizmus, az iparian egységes, szekularizált és minden morális gáttól mentes döntéshozatal.

Foucault-nál a hatalom tárgya, a modern hatalomé is, a biológiai pusztára létre redukált élet. Eszerint a hatalom nem veszítette el sem célját (az emberi életet), sem eltökéltségét (az élet megsemmisítését), hanem kiterjesztette őket (Foucault 1978). A hatalom játéktere továbbra is a „pőre élet”. Ezzel az elsőként Foucault által képviselt nézettel sokan értenek egyet. A „monopóliumok monopolizálása” (vö. Bourdieu 2002: 113 skk.) a jogállamiság látszatát kelti. De az ellenkezőjét eredményezi, ha az erőszak legális, jogilag kifogástalan önkénnyé válik. Az állam mindig arra törekszik, hogy jogmentes tereket hozzon létre, példa volt erre Auschwitz is, ahol semmiibe vették a lakosság egyébként általánosan érvényes értékeit, jogait és érdekeit (Agamben 2002). Állami monopóliumok legitimálják az egzisztenciák megsemmisítését, és a végrehajtásra a közszolgálati alkalmazottakat pozícióik jogosítják fel. Az erőszak eszközeinek időszakonkénti finomodása nem azt jelenti, hogy a hatalom nem a normacímzettek életét veszi célba, hanem azt, hogy más, gyötrelmes lehetőségek is a rendelkezésére állnak – amint azt Kafka oly hatásosan leírta *A perben*.

Egyes időszakokban az állam jobban, másokban kevésbé tolakszik be az egyének mindennapjaiba. Észrevétlenül formálja a kultúrát, a szokásokat, a cselekvéseket, a gazdasági gondolkodást, azt, ami politikailag

lehetséges, ami végrehajtható és legitim. A gazdasági tőkét elsősorban monopóliumokkal, a kultúrát többnyire intézményesítéssel, a státuszt a hierarchikus szintek gyarapításával keríti hatalmába. Az állam mindig jogszerűen cselekszik, akkor is, amikor jogmentes tereket hoz létre, amelyekben önkényesen járhat el. Formális jogi struktúrái és informális gyakorlatai határozzák meg a vagyoneeloszlás, a kultúrához való hozzáférés és a státuszszerzés mikéntjét az egyes társadalmi csoportokon belül és között. Tőle függ, hogy mely cselekedetek elvártak vagy megengedettek, mely preferenciák szocializálódnak, s végül az állam dönt afelől is, hogy a gondolkodás milyen keretek között mozoghat „szabadon”.

Csak a politikának lehetnek olyan szándékai, amelyek (tudatosan vagy öntudatlanul) a „pőre élet” ellen irányulnak. Csak a politika semmisíthet meg tervszerűen és módszeresen emberi egzisztenciákat. A közszolgáltatnak itt nem az eredményt, csupán az eljárásmodot kell ismernie. Kognitív magyarázatai nem a következményekre, hanem a feladatok megoldására vonatkoznak. Egy hóhérnak az újkorban nem kellett tudatosítania magában, hogy emberéleket olt ki, csak azt, hogy a legjobb tudása szerint fájdalommentesen, humánusan intézze az ügyet. A tanároknak sem kell gondolniuk arra, hogy egy rossz osztályzattal tönkretesznek egy tehetséges diák jövőjét, amikor elégtételt vesznek az udvariatlan magatartásért, hogy hatalmukat érvényesítsék – végtére is csak azzal kell tisztában lenniük, hogy rendnek kell lennie.

A közszolgáltatnak társadalmi szempontból bizonyos gépiességet (Weber), a személyes érzékelésben embertelenséget (Freud), a filozófiában ipari méretű vérbűnt (Agamben) írnak a számlájára. Ezekkel az első pillantásra különböző, de közelebbről szemügyre véve eredetük szerint összehasonlítható megítélésekkel kapcsolatban a tudomány adós maradt a „miért?” megválaszolásával. A jelenségek oksági magyarázata a felelősségben rejlik.

Az akta megszabadít minden felelősségtől, bűnbocsánatot biztosít minden vétésért, a morálisan megkérdőjelezhetőért is. Az akta nemcsak a hivatalnok feddhetetlenségét, eljárásának kifogástalanságát és állásának egzisztenciális védettségét biztosítja, hanem a bűn alól is feloldoz. Az akta a szakmai tevékenység vonatkozásában megadja a korlátlan bűnbocsánat szentségét, egyfajta abszolút abszolúció, amely végérvé-

nyesen felment a moralitás alól. A szekularizált államhatalomnak az a lényege, hogy a hivatalnok oly módon mentesüljön döntései következményeinek morális terhe alól, hogy ügykezelése az aktával jóváhagyást nyerjen, mert nem a saját, hanem egy távoli és megfoghatatlan rendszer nevében cselekszik. A bürokratikus államberendezkedésnek a kötelességteljesítés az előfeltétele, s itt nincs se bűn, se bűnhődés (Agamben 2003; 2006). Sőt, a munkahelyi morál szerint áldozat sincs, hiszen a közszolgálati alkalmazottaknak tevékenységük következményeivel nem kell számolniuk. Ez annak ellenére így működik, ha a munkahelyükön kívül jól ismerik a bűn, a bűnhődés és az áldozat normatív értékét.

Az ember már nem kötődik kötelezően az emberi lét eredendő valódi értékeihez sem. Ahogy Giorgio Agamben bizonyította, legkésőbb Auschwitz óta tudjuk, hogy az ember képes feladni az emberiséget, nemének legbensőbb tulajdonságát. A civilizációnak tulajdonított összes vívmánytól egyszeriben meg lehet szabadulni úgy, hogy a lakosság egy részét nem tekintik embernek. A holokausztal törést szenvedett az emberi identitás. Nem bízhatunk többé abban, hogy a civilizált ember minden körülmények között emberi marad (Agamben 2006).

Agamben filozófiai eredményei a társadalomtudományok számára is hasznosak. Abban az esetben ismerhetünk fel a holokauszthoz hasonló tendenciákat és politikai irányokat újra akkor is, amikor más formában jelennek meg, ha a holokausztot nem hátborzongató egyedi eseményként fogjuk fel, hanem olyannak, amelynek jellegzetes tulajdonságai teljes mértékben szokványosak. A történelmi leírás a Harmadik Birodalom és a csatlós országok rendkívüli szörnyetteit ábrázolja, azt azonban már nem, hogy milyen hétköznapi lépések vezettek el odáig. Ezért nem tudjuk elképzelni, hogyan volt az lehetséges. Az idealizálás a negatív irányban sem szül a gyakorlatban használható eredményeket. A mindennapos, a közszolgálati bürokratikus rendben alapuló, ezért nem egyes személyekhez kötődő folyamatok azok a tanulságok, amelyeket a holokauszttal kapcsolatban még le kell vonni, s amelyekkel a szociológia mindmáig adós maradt (Bauman 2001). Csupán addig a megállapításig jutott el, hogy a holokauszt „közigazgatási gyilkosság” volt (Arendt 2000 [1963]).

Az értékek és az eszmények nem állandók, nem adnak magyarázatot a történelmi események okaira, csupán értékelik azokat. Többé velük sem lehet magyarázni a társadalmat, mert a politikai események bármikor érvényteleníthetők őket. Pozitív és negatív kategorizálásuk nem akadály a felcserélhetőségüknek. A közszolgálat törvényszerűségei ellenben több mindenre magyarázatot adnak.

Az akta eldologiasít, és a köteleességteljesítés legitimál mindennemű közszolgálati cselekvést, ideértve az élet kioltását is. Az előírások kétségkívül meglévő kényszere üdvös módon igazolja azt az egyébként nehezen felfogható ténytet, hogy a személy kívül marad a saját cselekvésén. Nem az egyes hivatalnok akaratának semlegesítéséről van itt szó, nem a személyi állománynak valamiféle „távvezérléséről”, hanem a felelősségtől való megszabadulásról. A szakmai tevékenységében a hivatalnok az intézmény tartóoszlopának véli magát, ám ha adott esetben tetteinek igazolására kényszerül, szabad úgy tekintenie önmagára, mint aki apró, egyenesen elhanyagolható porszem az államegészben. Az adminisztratív köteleességteljesítés, a korlátozott, helyileg, tárgyilag és hierarchikusan elhatárolt hatáskörök lehetővé teszik, hogy szelektíven érzékelje vagy akár teljesen figyelmen kívül hagyja saját tevékenységének következményeit. A felelősség a politikai vezetői szintre hárul, a civil engedetlenség lehetőségét felőrli a nagy rendszer kicsiny fogaskerekének képzeté.

Az akta mentesít attól a felelősségtől is, amely az egyéni meggyőződés és a személyes alkalmazkodás közti feszültségben érvényesülhetne. Az állam misztifikálása, valamint az előírások kényszere és ellentmondást nem tűrő jellegük teremti lehetőséget az egyéni értelmezési gyakorlatra és esélyt az önkényre. A közszolgálati cselekedetek, bármi is az eredményük, mindenképpen legálisak (legalábbis időlegesen). A döntéseknek csak a szolgálati útnak, a tárgyi előírásoknak és a formális és informális intézményi sajátosságoknak kell megfelelniük. Mindezek korlátozzák ugyan a hivatalnokokat, ám azzal, hogy hivatkozni lehet rájuk, lehetőség nyílik tetszőlegesen, saját belátás szerint kiélni a felruházott hatalmi jogosítványokat.

#### 4.7.2 Kockázatmentes felelősség

A közszolgálati alkalmazottaknak csak a szakértői feladatok során kell – *per definitionem* – tekintetbe venni a konzekvenciákat. Ezek akkor érvényesülnek, ha erre a hatalmi struktúrák átalakításának legalizálásához, vagy szűkebb környezetben a hatalmi harcok érvrendszeréhez van szükség. A közszolgálatban – szemben azzal, amit a neoinstitucionalizmus állít – nem arról van szó, hogy a döntések kihatásai nehezen átláthatók, s ezért leegyszerűsítő cselekvési modelleket választanak, hanem arról, hogy a konzekvenciáknak nincs jelentőségük, és lehetőség szerint azt a látómezőn kívül helyezik.

Ez a jelenség mindennapos, természetessé vált (Zelger 2009). Csak katasztrófák és nagyobb károk esetén tűnik fel egyáltalán. Az író Alois Brandstetter így beszél erről a Bécsben az 1976-ban újonnan épített dunai híd (Reichsbrücke) összeomlása kapcsán:

„Bécsben leszakadt egy híd [...]. Ahogy a bécsi szakértők az esemény után megállapították, minden rendben volt és jó volt, csak a híd, egyedül és kizáróan a híd nem volt rendben. Minden rendben volt, olvasható egy szakvéleményben, amely hosszabb, mint a híd volt, rendben voltak az ellenőrzések, rendben tették és teszik a dolgukat a városi képviselők, csak a híd nem volt rendben” (Brandstetter 2007: 293.).

Az egy emberéletet is követelő szerencsétlenség miatt senkit sem ítélték el vagy mentettek fel hivatalából. A felelősség terhének áthárítása azt jelenti, hogy az ügyeket hierarchikus szerkezetű vagy más módon korlátozott kompetenciák mentén adják tovább és katalogizálják, azaz meghatározott mértékre, a formalitások betartására csökkentik. Az akta és a szolgálati szabályzat formai előírásának betartása szűkíti ugyan a hivatalnok cselekvési mozgásterét, a korlátok bénítók és frusztrálók ugyan, de a szabályok követése biztonságot nyújt és stabilitást ad. A kompetenciák korlátozása mindenkit nézővé varázsol, azokat is, akik a döntést hozzák, és azokat is, akik azt ellenőrzik és kivitelezik, csak az áldozatokat nem.

A tárgyi és a helyi kompetenciák behatárolása a kollektív felelősség alól is felment. Kurt Waldheim egykori ENSZ-főtitkár és osztrák államfő például nyugodtan és őszintén állíthatta, hogy nem vett részt 1943-ban Szalonikiben a zsidók deportálásában, jóllehet ő ott teljesített szolgálatot, és a tömeggyilkosságot az övétől két irodával arrébb döntötték el, tervezték meg és ellenőrizték (Gehler/Sickinger 2007).

Az, hogy az akta mentesít a személyes felelősségtől, semmiképp sem jelent felelőtleniséget; ellenkezőleg, az akta hatékony eszköz a szolgálati és tárgyi előírások, valamint az intézményi normák végrehajtására. Az akta támasztotta formai követelmények teljesítésére való összpontosítás és az ügymenet betartása látens, és állandó kényszert gyakorol a közszolgálati alkalmazottakra. Az akta csökkenti a szubjektív mérlegelést és biztosítja az intézményi elvárások teljesítését. A formális követelmények arra kötelezik a közszolgálati alkalmazottat, hogy a felelősséget mechanikus folyamatokra helyezze át.

Túl azon, hogy a következmények figyelmen kívül maradnak, eldologiasul már a cselekvés tárgya is: az ember, akit a közszolgálat szolgál. Erving Goffman szemléletesen írja le ezt a folyamatot:

„A munka tárgya az ember, akinek nagyjából ugyanolyan tulajdonságai vannak, mint az élettelen tárgyaknak. A sebészek szívesebben műtenek sovány embereket, mint kövéreket, mert a kövéreknél az eszközök csúsznak, és vastagabbak az elválasztandó rétegek. A kórházi hullamosók jobban szeretik a vékony nőket, mint a testes férfiakat, mert a súlyos merev testekkel nehezebb bánni, és a férfiakat öltönyben kell felravatalozni, azt pedig nehezebb felhúzni a merev végtagokra” (Goffman 1973: 78).

Ezek nem egyszerűen munkaökonómiai vagy praktikus megfontolások, hanem mélyen bensővé tett szemléletmódokat takarnak. Az eldologiasítás két lépésben megy végbe: először az embert tárgyként fogják fel, melyhez másodszer pozitív vagy negatív érzéseket kapcsolnak. A beállítottság ezen érzései (*prediszpozitív affirmációk*) mindkét irányban különösen szilárdak, következetesek és tartósak. Másként nem lehetsé-

ges sem az embert megvető gyűlölet (mint a náciké a zsidókkal szemben), sem a fanatikus rajongás (amilyet a népi diktatúrákban tanúsítottak a pártvezetők iránt). Az ember eldologiasításának előfeltételét minden saját ideológiával és saját hatalmi viszonyokkal rendelkező állami intézmény teljesíti. Ez sokszor abban mutatkozik meg, hogy az ügyfelet az előítéletek értelmében kategóriák szerint skatulyázzák, és aszerint kezelik. Az idegenrendészek valamennyi idegent betolakodónak, a szociális hatóságok minden rászorulót a szociális rendszer élőködőjének, a tanárok akármelyik gyereket lusta iskolakötelesnek, a pénzügyi hatóságok bárkit adócsalónak tekinthetnek. Az efféle redukciókkal és érzelmelterhelt előzetes beállítottsággal a normacímzetteket meg lehet fosztani emberi méltóságuktól. Az ilyen, érzelmi viszonyulást magában foglaló eldologiasításnak semmi köze a munka hatékonyságához vagy egyszerűsítéséhez. Akkor is bekövetkezik, ha az tetemes többletmunkát okoz.

Gyakorlatilag akármelyik mentalitás értelmében lehetséges redukálni az állam szociális kötelességeit, korunkban a vállalkozói szellem nevében teszik ezt. A szociális beavatkozást deszocializálják, és újrarajzolják a megengedettnek a határait. Minden társadalmi cselekvést lehet kriminalizálni, ezután a hatóságok teljes szigorral felléphetnek a vétkesek ellen. A nyilvánosság számára alig észrevehetően vezet be a hatóság új büntetéseket, engedélyezési és ellenőrzési eljárásokat. A dohányzás vagy az autók károsanyag-kibocsátása éppúgy kriminalizálható, mint az egyének származása, a már adózott vagyonok eredete, vagy a gender és az azzal összefüggésben álló szakmai és kereseti megoszlás. A kriminalizálás a hatalom látszólag természetes eszköze. A hivatalnokoknak az önmegvalósítás nevében tanúsított leleményessége, az intézmények rendérzéke és az állami erőszak nem ismer határokat, ha új büntetendő magatartásokat kell kitalálni. Ehhez új törvény sem szükséges. Elég egy miniszteri utasítás, határozat vagy rendelet, vagy elég, ha az intézmények újraértelmezik és megváltoztatják eljárásukat. Látszik ebből, hogy a közszolgálat részben a parlamenti ellenőrzés megkerülésével működik. Vezérfonalat inkább ideálok és ideológiák biztosítanak.

Az egykori népi szocialista országokban ideológiai diktátum uralkodott. A kognitív irányvonal és a megengedett határai egy központi helyről, a pártvezetéstől vagy a központi bizottságtól származtak. A lakosság

tisztában volt ezzel, és tudott a sorok között olvasni; számos értelmi-ségi próbált önállóan gondolkodni és ellenállást kifejteni. Ma Európában minden másként van. A korlátozás nem kívülről vagy a hierarchia felső szintjéről, hanem belülről jön. A menedzseri magatartás jegyében gyakorolt önszabályozás gátlástalan önalárendeléshez vezet. A politikailag korrekt beszédmód kényszere, bizonyos témák és kifejezések tabusítása (azaz a retorika kasztrációja) és a nem elfogadott magatartások öntilalma a még meg sem született gondolatot is kriminalizálja és szabályozza.

A közszolgálati tevékenységet is lehet kriminalizálni. Egy hibát kétféleképpen lehet elkönyvelni: objektív nehézségként vagy személyes vétségként. Ezek felcserélhetők egymással: egy ügyből akkor lesz személyes vétség, ha olyasvalakit érint, aki a probléma minőségéhez vagy médiabeli visszhangjához képest alulprivilegizált vagy kegyvesztett, és objektív nehézség akkor lesz belőle, ha az illető hivatalnoknak az eseményhez képest elég erős a kapcsolatrendszere vagy a pozíciója (vö. Zsille 1988: 96 sk.).

A menedzseri mentalitás kora, amelyben a saját felelősséget hirdetik, nem jelenti azt, hogy a személyes felelősséget többé ne lehetne kiküszöbölni, ne lehetne áthárítani az intézményre. A menedzser pózába állt hivatalnok nem visel vállalkozói kockázatot, nem felel a jövedelmével a sikerért, és a nyereségből sem részesedik, ez végképp megkülönbözteti őt a menedzsertől. Végül a karrierjével sem felel egy projektért, hiszen elvileg karrierlehetősége sincsen, különösen akkor, ha határozott időre alkalmazták. Még egy projekt sikere sem biztosít hosszabb távú alkalmazást, legfeljebb megnő ennek esélye. Ez a túlértékelt esély táplálja a változás, a *change* ideálja nevében kifejtett túlbuzgóságot és az előresiető engedelmességet.

Egy hivatalnokkal, bármit is kezdeményezzen a menedzseri mentalitás jegyében, továbbra sem történhet semmi, amíg betartja a szolgálati előírásokat, a szolgálati utat és a törvényeket. A lapos hierarchiákra való törekvés miatt egyre nehezebb ugyan a beosztottakra vagy a felettesekre átróni a felelősséget, de a felelősség áthárításának van más módja is. Szakértői osztályokat és különálló intézményeket hoznak létre, vagy akár egész feladatterületeket szerveznek ki magánintézményekbe. Bécsben például az iskolai délutáni felügyeletet az iskoláktól független

egyesületekre bízzák. Problémák és hibák esetén az iskolán belüli hierarchikus döntéshozatal, az iskolafelügyelet, külső szakértő hatóságok és magánszakértők is készen állnak arra, hogy a magas fokú szakosodás segítségével, illetve ürügyén a felelősséget körbe-körbe továbbadják. Külön szakértőosztályok foglalkoznak az oktatói szolgálati joggal, a médiamunkával, az iskolai pszichológiával, a pedagógiával, az étkeztetési, integrációs és képzési ügyekkel. A probléma jellegétől függően más intézményeket is be lehet vonni (a gyermek- és ifjúságvédelmi hivatalt, a munkavédelmet vagy a gyógyászati intézményeket). Ezzel személytelenné válik az egyes munkatársak egyéni felelőssége. A felelősség így visszakerül a senki földjére. Ez lehetővé teszi a személyes felelősségen túli zökkenőmentes működést az állami nagyüzemi professzionizmus fenntartásával.



## Társadalmi tények

### 5.1 Korruptió és protekció

*A korruptióról és a protekcióról megbotránkozással szokás beszélni. Holott lehetnek rendszerfenntartó funkcióik és kifejezetten pozitív hatásaik is. A jelen fejezet a legkevésbé sem kíván dicsőítményt zengeni a korruptióról. De az értelmező megértés és az oksági magyarázat csak érzelemmentesen és a „polgári erkölcs” felháborodásán túl lehetséges.*

A közszolgálati alkalmazottak kapcsolatrendszereiket a béren kívüli juttatások megszerzésére, a pozíciójuk biztosítására, a státusz örökítésére és az apró, mindennapi előnyök elnyerésére használják. Az ilyen befolyások érvényesítését általában olyan megvető kifejezésekkel jelölik, mint „protekció”, „urambátyámrendszer”, „mutyizás”. A személyes kapcsolatokkal sok minden elérhető: kedvező bánásmód és szolgáltatások, kiváltságos juttatások, előnyös engedélyek és más haszon, vagy egy, a törvény valódi céljától és szándékától eltérő jog kiaknázása.

A protekciót mégsem szabad egyértelműen negatívan értékelni. Hozzájárul a hatékonyság növeléséhez is, mert segít eredményesen áthágni vagy megkerülni az illetékességi határokat és gyorsítani az ügymenetet. A hála szimbolikus haszna hajtóerőnek is tekinthető. Az, hogy a hivatalnokok kölcsönösségi alapon és hosszú távon előnyhöz juttatják

ismeretségi körüket, csak különös esetekben büntetendő, nem számít vétségnek, és ritkán üldözendő. Magától értetődő mindennapos jelenlég, melyet általában nem kriminalizálnak. Bizalmi aktus, a hálakötelezettség megvalósult köteléke. Mindenütt jelen van, s kauzálisan meghatározza egy ország politikai, közszolgálati és ezáltal gazdasági ügyeit is. Egy kontinentális bürokratikus államban a kapcsolatokra épülő szerzés kultúrája a rendszer része.

A befolyás gyakorlásának másik módja a korrupció. Korrupcióról akkor beszélünk, ha valaki a saját vagy mások előnyére visszaél a ráruházott vagy színlelt jogosítványokkal. Az előny lehet szimbolikus is, anyagi is. A korrupció a haszonszerzést szolgálja, és kívülről befelé irányul: ha egy magánszemély vagy egy jogi személy, egy gazdasági testület, illetve idegen szervezet vagy állam képviselője a közszolgálati alkalmazottnál (általában hatáskörén belül, de néha akár azon túl is) gyorsabb, jobb, illetve rendhagyó juttatást, döntést akart elérni (például állami támogatások, megrendelések vagy előjogok odaítélését), ha sikerül kedvező törvényi szabályozásokat elfogadtatnia vagy a hátrányosakat megakadályoznia, akkor ezért anyagi ellenszolgáltatást, szexuális szívességet vagy presztízs jellegű juttatásokat biztosít. Mindazonáltal a racionális bürokráciákban a közszolgálati alkalmazottak részéről csekély a hajlandóság a kívánt előny megadására és a viszonzás elfogadására. A kontinentális Európa országaiban egy közhivatal, gazdasági funkció vagy politikai mandátum pénzbeli befolyásolása mindig büntetendő, esetleges és időleges (Vahlenkamp/Knauss 1995; Possanner 2015).

Ez az eljárás mód nem csak konkrét esetekre, egyéni „leleményességre” vagy egyes foglalkozási ágak szervezeti problémáira vezethető vissza. Olyan időszakokban terjed el, amikor a hivatalnokoknak alig vannak kilátásaik, s amikor a gazdasági tőke fontosabbá válik a kulturális vagy státuszbeli értékeknél. Ilyen periódusokban a korrupció értelmes és racionális stratégiát jelenthet a kiszolgáltatottsággal szemben. A polgári engedetlenségnek ez a formája pragmatikus, hiszen lehetővé teszi a gazdasági tartalékképzést olyan időkre, amelyekben a pozíció már nem lesz tartható.

A baksis intézménye nem csak az Oszmán Birodalom utódországaiban bevett. A hála pénzbeli lerovása sok helyen a rendszer legális alkotóeleme. Így az Egyesült Államokban a lobbisták (például privát

szervezetek vagy szenátorok) törvényesen gyakorolhatnak nyomást állami intézményekre, a politikára és az igazságszolgáltatásra. Maga a választási adományok rendszere is ezen az „orientális” gyakorlaton alapul. Az ezredforduló után az Egyesült Államokban szabályozták ugyan a lobbitevékenységet közzétételi kötelezettségekkel és törvénybe foglalt magatartáskódexekkel, de a juttatások továbbra is legálisak (Transparency International 2013: 41). A mediterrán országokban a családi kötelezettségek felülírják a hivataliakat, a szívességek csereviszonya az odatartozás és az önálarendelés végérvényességével nem eseti hálakötelezettséggel történik. A családi kötelékek hiányát ki lehet bizonyos esetekben anyagi javakkal váltani, de annak is az életre szóló odatartozás a feltétele. A kontinentális országokban is különböző normák vonatkoznak arra, hogy mi tekintendő hivatali visszaélésnek, és mi az informális szívességi viszony normalitása (vö. Graeff/Dombois 2012: 147 sk.).

A teokratikusan szervezett államoknak (így Afganisztánnak, Iránnak, Szudánnak vagy Szaúd-Arábiának) nincs racionális bürokratikus közigazgatása. A közfeladatokat rokonsági és ismeretségi alapokon szervezik, a döntéseket szakrálisan igazolják. A közszolgálat túlnyomórészt egyházi személyek által működtetett (hierokratikus) üzem, amely szakrális kényszerrel gyakorol üdvjavak megadásával és megvonásával (Weber 2006b). Ennek a rendszernek az a hátránya, hogy az állam elsősorban fizikai és lelki erőszakot alkalmaz, mert az aktavitel kötelezettségének hiányában nem lehetséges differenciált eljárás mód. Az írásosság esetleges, az iratok megőrzése hiányos, ezeket a szóbeliség becsületkódexével és személyes tekintéllyel helyettesítik. Ezért a vétségek megtorlása elrettentő szigorral történik. A rokonsági és ismeretségi szövetségek részben garantálják az egzisztenciát és a szakmai pozíciót. A korrupció helyettesítheti a hiányzó kapcsolatokat, esetenként megakadályozható vele az üdvjavak megtagadása vagy az élet megsemmisítése. Ez hierokratikus országokban legitim csere, és enyhíti a teokratikus közszolgálat irracionális hajlamát az erőszakra.

Ha a kontinentális országokban az állam tematizálja, és a média napirányban tartja a korrupciót, akkor ez a közhangulatban hivatalnokellenes beállítottságot idéz elő. A korrupció média általi kriminalizálása – szándékával ellentétesen – bagatellizálja a büntetteket, mert társadalmi

jelentőségüket egyes személyek és esetek megnevezésével áthelyezi a privát szférába. Azt sugallja, hogy egyedi, nem pedig rendszerszintű eseményről van szó.

### 5.1.1 Rendszerfenntartó kiskorrupció

A korrupciónak a kontinentális országokban van meglehetősen jó hatása is. A kiskorrupció lehetővé teszi, hogy egyének, kis- és középvállalatok eleget tegyenek a törvényi előírásoknak és elvárásoknak. A korrupció a gazdaság része, mi több, alkotóeleme, melynek segítségével kisvállalatok és magánszemélyek érvényesíthetik konkrét ügyekben érdekeiket.

A közszolgálati alkalmazottak kétféle kompetenciával rendelkeznek: részint kimerítő szakértelmük van saját részterületükön, részint rendkívül jártasak az eljárások menetében. Egy normacímzett hiába rendelkezik jogi vagy technikai ismeretekkel és hiába tájékozott a panasz, a fellebbezés vagy a felterjesztés lehetőségeiről, rendszerint akkor sem képes egy hivatali döntés ellen fellépni. Ehhez aránytalanul nagy eszközöket kellene mozgósítania, miközben viszonylag gyengék a kilátásai a sikerre. Többnyire egyszerűbb, elérhetőbb és biztosabb, ha engedékeny körültekintésre bírja az eljáró hivatalnokot, jóindulatot ébreszt benne, vagy önös anyagi érdekeire hat. A hivatalnok ilyenkor úgy tartja be a formális jogi előírásokat, hogy közben a döntési folyamat informális lehetőségeit is figyelembe veszi. Szolgálati tudásával kijátssza szakértelmét.

A kiskorrupció lehet rendszerfenntartó, biztosíthatja egyes foglalkozási ágak működését, amilyen például 1989 óta az egészségügyi ellátás Magyarországon, vagy a közbiztonság Bulgáriában. A masszív alulfizettség és a kedvezőtlen munkafeltételek miatt egyes foglalkozási ágak úgy tarthatók fenn, hogy az érintettek szinte korlátlanul korrumpálhatók. Ha esetleg radikális harc indul a korrupció ellen, akkor egyfajta tehetetlenség áll elő, az egyén végtelenül kiszolgáltatottá válik az államapparátus önkényének, az illegális erőszaknak és a véletleneknek. Egy modern államban az egyén jogilag (*de jure*) aligha tud magának érvényt szerezni, azonban kapcsolatok és korrupció révén ténylegesen (*de facto*) irgalmat nyerhet.

A kiskorrupcióval és kapcsolatokkal fellazított közszolgálatnak a káfkai bürokrácia az alternatívája, az embereket megvető, az előírásokat ismerő eljárás, mely a formalitás rituáléiba kapaszkodik. Az ilyen rendszerek hivatalnokai semmiképp sem korruptak. Tiszteletet érznek a nagy és hatalmas állam (vagy annak vezetője) iránt, ugyanakkor félnek is, hogy kegyvesztetté válnak. Eszményítik az államot, és nagyra becsülik, hogy a hatalom részesei lehetnek, mert az ehhez kapcsolódó előnyök identitást teremtenek nekik. Feláldozzák képességeiket a rendszerért, kiszolgáltatottan és magukra hagyottan is szigorúan teljesítik a biztonságot nyújtó formalitásokat, sőt feloldódnak bennük. Arra törekednek, hogy elhárítsák a felelősséget – a cselekvési minták adottak. Buzgón védik a hierarchikus határokat, minden erejükkel és hatalmukkal kikényszerítik azok betartását, miközben a jóindulatú engedékenységet és a civil kurázsit száműzik a hivatali szobákból. A normától való eltérést nem tűrik. Önképükből, hierarchikus felsőbbbségük tudatából fakadóan erkölcsi elégtétellel semmisítik meg azokat a normacímzetteket, akik kételkedni merészelnek a normában.

A protekció és a kiskorrupció a közszolgálati apparátusnak ezt a rituálékon és formalitásokon nyugvó szigorát lazítja fel és teszi „emberibbé”. A kiskorrupcióval a közérdeket általában nem éri közvetlen kár vagy veszteség. Annyi történik, hogy a hivatalnokok a törvényeket a produktivitás szellemében alkalmazzák, egyszerűsítik az ügymenetet, és a tényállásokat a lehetőségeknek megfelelően kezelik. A kiskorrupció eredménye az is, hogy a hirdetett intézményi követelmények szerint és valóban hatékonyan cselekszenek. A hálára kötelező szívesség és a kiskorrupció között elmosódik az átmenet.

Minél inkább monopolizált egy foglalkozási ág, minél kevésbé megkerülhető a közszolgálat egy bizonyos része, annál nagyobb az odaferkőzés szükségessége. Kevésbé monopolizált tevékenységekben, így például az oktatásban (a szülő-tanár kapcsolatban) a korrupció jószerivel nem jelentkezik, és a protekció is csak korlátozott mértékben szükséges.

Ha valamely kontinentális országban a közszolgálat mellett fennáll egy párhuzamos hatalmi struktúra, amilyen például egy egyeduralkodó párt, akkor az egyéni előnyszerzés ezen keresztül történik. A párhuzamos hatalmi struktúra megteheti, hogy felülbíráll közszolgálati döntéseket,

pozíciókat és az intézmények berendezkedését. A lakosság egy része a párhuzamos rendszerrel fenntartott kapcsolatai révén bizonyos kivételzettséget nyer, melynek birtokában érvényesíteni tudja érdekeit. Ilyen esetekben a korrupció és a protekció azért lesz mindenütt jelenvaló, mert a párhuzamos rendszer intézményesíti azok kiépülését, működését és hasznát. Az intézményesülésnek kedvez az odatartozás köteleke, az eljárás rutinja és nem utolsósorban az, hogy a párhuzamos rendszer legális és mindenütt jelen lévő. Pragmatikus haszna, kényelmes hozzáférhetősége, állami törvényes imázsa, emberi kapcsolatteremtő funkciója voltak azok az előnyök, amelyek miatt sokan tartoztak a párhuzamos struktúrához, ha ilyen fennállt.

A párhuzamos hatalmi rend akár egy másik ideológia jegyében vagy egy államilag stigmatizált kisebbség javára is tevékenykedhet. Oskar Schindler, a Wehrmacht katonai titkosszolgálatának (*Abwehr*) többszörösen kitüntetett ügynöke így tudta NSDAP-s kapcsolatai révén és lágerparancsnokok meg tisztviselők lefizetésével hat éven keresztül megóvni védenecsei, végül összesen ezerkétszáz zsidó életét. Az ő története is azt mutatja, hogy vannak esetek, amikor még az etika nevében sem lehet ítéletet mondani a korrupcióról. Steven Spielberg filmfeldolgozása nem emeli ki, hogy Schindler azért járhatott sikerrel, mert munkaadója, az *Abwehr* fedezte őt. A katonai titkosszolgálat ideológiája nem egyezett az NSDAP állami ideológiájával, amint arról még lesz szó vezetője, Wilhelm Canaris tengernagy pályafutása kapcsán.

### 5.1.2 Nagykorruptió és a politikai befolyásolás

A nagykorruptió esetében a politika és a közszolgálat, különösen a kvázi állami nagyüzemek döntéshozói aránytalanul nagy pénzügyi előnyhöz jutnak a közérdek kárára. Cserébe kiforgatják a törvényeket, sőt többnyire hatáskörüket is túllépik. Ha büntetőeljárás indul ellenük, és a média is felkapja az ügyet, nem véletlenül érzik úgy, hogy mélységesen igazságtalan és érthetetlen a szigorú fellépés. Hiszen a különbség a kis-korrupcióhoz viszonyítva csupán az, hogy másképp lépték át a hatáskörüket, több pénzt kaptak, és a média felfigyelt rájuk. Egyébként ugyanúgy cselekedtek, mint a hálára és szívességre lekötöztetők és a kiskorruptak.

A nagykorruptió esetek tanulságosak. Megmutatkozik bennük az érintettek alig felülmúlható alkalmatlansága: világossá válik, hogy semmilyen körülmények között sem lett volna szabad döntési pozícióba kerülniük.

A kis- és a nagykorruptió mellett a befolyásolás harmadik fajtája az, amikor bel- és külföldi nagyvállalatok vagy politikai szövetségek beavatkoznak egy állam politikai döntéshozatalába. Itt a manipuláció más minőségéről van szó. Nem a jogot alkalmazzák értelmétől megfosztva és szándékával ellentétesen, hanem magára a törvényalkotásra vagy a politikai döntésekre gyakorolnak hatást. Üzérkedés tárgyát képezik a bennfentes információk a parlamenti eljárások ügymenetéről, vagy a beszerzések befolyásolása, vagy akár egy törvény előterjesztése és parlamenti támogatása. Ezt főként egyes politikusoknak és politikai testületeknek nyújtott presztízsértékű szolgálatokkal, vagy pénzbeli juttatásokkal viszonyozzák.

Politikusok és magas rangú közszolgálati tisztségviselők esetében a korrupció anyagilag kifizetődő, és a karrier szempontjából is előnyös. Nemritkán egyenesen a karrier előfeltétele a korrupció révén létrejött zsarolhatóság, mert az a kompromisszumkészség garanciája és szakszerű bizonyítéka. Helmut Zilk újságíró, Bécs későbbi sikeres polgármestere, akinek az osztrák főváros oly sok szociális vívmányt köszönhet, 1965 és 1968 között kisebb apanázst kapott a csehszlovák titkosszolgálattól, az StB-től (Statni bezpečnost). Az osztrák államrendőrség 1969-ben szerzett tudomást erről. Zilk politikai karrierje ezután kezdődhetett. A magángazdaságban is bevett gyakorlat, hogy a bizalmi helyzet kompromittáló információk megszerzése után jön létre. Az információk nyilvánosságra kerülése megváltoztatná a karriert vagy a magánéletet. A korrumpáltak zsarolhatóságuk révén válnak megbízhatóvá, karrierre alkalmassá és különösen értékesé.

A korrupcióellenes harccal kapcsolatban is sok a félreértés. Niccolò Machiavelli 1513-ban *A fejedelem* című írásában azt az elméletet fogalmazta meg, hogy a korrupció a rossz gazdálkodás és a hatalommal való visszaélés kombinációjával az államforma megváltozásához vezet (vö. Engels, Jens Ivo 2014: 174 sk.). Ez a képzet azóta is bevett hiedelem. Ám ez az összefüggés látszólagos, mert a korrupció a struktúrákban gyökeredzik. A korrupcióellenes mozgalmak lényege, hogy azokat uralmi

viszonyok megdöntésére használják, vagy legtöbbször a közszolgálat szétzilálására. A korrupció kriminalizálása a megkérdőjelezhetetlen morális fölény nevében történik, miáltal politikai ellenfeleket lehet eltávolítani, a hatalomváltást érzelmileg telíteni, vagy (és elsősorban) a politika ezzel igyekszik a közszolgálat ellenállását megtörni. Az államforma változásának vagy a hatalomváltásnak nem a korrupció az oka, hanem a korrupció tematizálása a hatalmi átalakulás eszköze. A korrupció nevében eljáró új hatalom rendszerszerűen korruptabb, mint a megdöntött, mert előnyhöz juttatja az új kádereket.

A korrupcióval kapcsolatban az az érdekes, hogy senkit sem érdekel az oka. A pusztá tényét ítélik el morális alapon, és figyelmen kívül hagyják mély társadalmi eredetét. Úgy hiszik, hogy az előnyszerzés anyagiassága önmagát magyarázza, és nem veszik figyelembe, hogy a korrupció fennmaradásának forrása egy sor társadalmi indíttatás következménye.

## 5.2 Új ideológiák terjedése

*Lett legyen szó rasszizmusról vagy neotoleranciáról, környezetvédelemről vagy hajvédelemről: az eszmék – bármennyire kiábrándító is ez esetleg az olvasónak – mindig ugyanazokat a stációkat járták be, még ha eredeti céljuk más is volt. Hiába különbözöek az ideológiák, terjedésük és üldözésük, fénykoruk és iskolai tananyagként való elmúlásuk rendre egyforma menetrendet követ.*

### 5.2.1 A folyamat görbéje

Hogyan lesz valamely eszméből mozgalom vagy ideológia? Milyen előfeltételei vannak elterjedésének, és hogyan jut hatalomra? Ezek a kérdések régóta foglalkoztatják a politikai írásokat, a válaszok azonban konkrét esetekre vonatkoznak. Lehet-e vajon modellezni az eszmék fejlődésmenetét? Már sokan próbálkoztak vele, de a legjobban egy humoristának, a Magyarországról származó Ephraim Kishonnak sikerült. A *Hajvédők* című regény<sup>26</sup> ugyan Hitlert és a nyilaskeresztes Szálasi Ferencet veszi célba, de leírása példaértékű minden eszme képviselő-

jére, akinek sikerült az állami hatalom csúcsaira hágni, a kubai kommunista Fidel Castrótól a német környezetvédő Joschka Fischerig. A regény tartalma a következőképpen foglalható össze:

Rudolf Flintát kirúgja főnöke, aki történetesen kopasz. Flinta ráveszi újságíró barátját, Pepit, írjon egy cikket volt főnökéről, aki nek alantasságát igazolja azzal, hogy tar fejű. A cikk megjelenik; az újság másnap visszavonja ugyan, és Pepit elbocsátja, de az eladási számok már a magasba szöktek. A kopaszság mint olyan általános beszédtemává válik. Pepi visszakerül állásába, és tovább írhat a kopaszok ellen. Az egyik konkurens napilap váratlanul közöl egy cikket, amelyben Szél professzor tudományosan bizonyítja, hogy a hajviselet nem határozza meg a jellemet. Most jött el Pepi tündöklésének pillanata: cáfolhatatlan ellencikket ír hajuknál fogva előráncigált történelmi tényekkel.

Flintához egyre többen törleszkednek, és értésére adják, hogy mindig is gyűlölték a kopaszokat, az emberiségnek ezt az átkát. Az ötlet ideológiává, a társadalmi magyarázatok vezérmotívumává fejlődik, és a kérdés lassanként égetővé válik. Flinta sem marad a régi, egyre radikálisabb lesz. Szerencsére a parókakészítők részsedést kínálnak neki a bevételükből.

A masszív médiajelenlétnek és a tarháziakkal szembeni hazafias érzületnek köszönhetően az ideológia egyre népszerűbbé válik. Megalakul egy új, korszakalkotó mozgalom. A hajtársak úgy határoznak, pártot alapítanak, amihez szükség van egy ügyvédre, akit szintén bevesznek a vezetőségbe. Gyorsan elkészítik a párt emblémáját: egy kört átfúró háromágú szigonyt (a kör a kopasz fejet jelképezi). Kitalálják az Első Nemzeti Hajvédő Párt és Kőrszigonyos Front (NHPKF) nevet, és elkészül az alapszabály. Hamarosan megkapják a belügyminisztérium szívélyes engedélyét, és az állam hivatalos lapja dicséri a pártot hajvédő patriotizmusáért.

A tüntetések egyik következménye, hogy a párt hívei betörnek a kopasz kereskedők üzleteinek kirakatait és fosztogatnak, mire az üvegesek szövetsége jelentős adományokban részesíti a pártot.



A hajhullás elleni, saját gyártású hajvíz is komoly bevételi forrásnak bizonyul.

A népszerűség napról napra nő, Pepi a fenyegető kopaszkérdés profétájává, Flinta karizmatikus vezetővé válik. „Én az igaz utat járom – szűnjék meg a kopaszjárom!” „Rendet és boldogságot – kopaszmentes országot!” – hangzanak a nemzetet felrázó rigmusok (Kishon 1997: 107, 110). A szlogenek állandó elemei az igazság, becsület, tisztesség és a hazaszeretet.

Egyszer csak, nem is tudni hogyan, a kormány, amelyet Pepi kopaszbérenc férges keselyűnek szokott a párt lapjában titulálni, megállapítja, hogy a párt ellenzéki. Titkosrendőrök összeverik Flintát. Már arra gondol, hogy feladja tevékenységét, a mozgalmat azonban nem lehet többé feltartóztatni. Polgári elhivatottság, emberi kötelesség és szent küldetés lett a kopaszverés a nyílt utcán. A járókelők óvakodnak idegen ügyekbe beavatkozni, inkább vidáman figyelik az utcai hecceket. A népszerűséget látva a kormány mégis inkább kopaszkritikus kurzusra vált, és lecsukja a hajfront ellenfeleit. Az egyház kenetteljesen megértésre szólít, de megvallja azt is, hogy a kopaszságot immár valóban nem lehet szépítgetni: a kopaszság háttérbe szorítása nemzeti önvédelem.

A kormány hol maga szorgalmazza a kopaszkérdés törvényes megoldását, hol szembefordul a hajvédő mozgalommal, ám ez a hajmeresztő bizonytalankodás csak hozzájárul ahhoz, hogy a következő választás valódi diadalmenet legyen a hajvédő párt számára. Flinta szülőfalujában, Szukincsban indul az alkotmányos választásokon. A hazafias küzdelem önzetlen hajtiszta hívei győzedelmeskednek a nemzetvesztő kopaszok felett, akiknek vagyont a hajhívek kiigényelhetik.

Flinta és Pepi államtitkár lesz, és a hajvédő front elfoglalja helyét a parlamentben. Végre törvénnyel lehet gátat vetni a tarházsok élvhajhász kapzsiságának. A kopaszok parókat öltve elvegyülnek a hajások között, szerencsére hazafias polgárok névtelen és jólelkű bejelentései alapján körszigonyos éberséggel sikerül őket leleplezni, és a paraziták vagyonát magukévá tenni. A kopaszok és

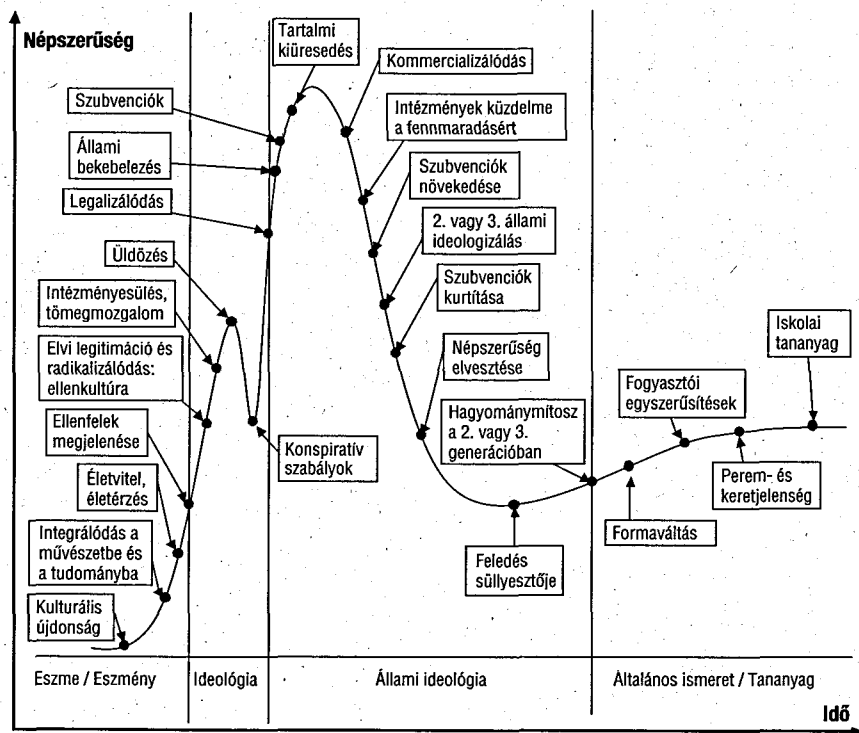
a hajások közti vegyes házasságok törvényi szabályozását még az ellenzék is ünnepli. Az új társadalmi divatnak családokon belül is van foganatja, sokan beadják válásukat az „összeférhetetlen hajú diszkrepancia” miatt. A három pártalapító ugyan luxusban él az állam költségére, de az üvegesektől kapott és a hajvízgyártásból származó bevételeiket eltitkolják egymás elől. A párt egy része az ügyvéd vezetésével kiválik. Naponta adnak ki új, vidámabbnál vidámabb rendeleteket, a hatóságok találékonysága nem ismer határokat. Az éhínség leküzdésére például elrendelik, hogy a kopaszoknak tilos élelmiszert vásárolniuk, tárolniuk és fogyasztaniuk.

Végül azonban a szomszédos államok lerohanják és eltiporják ezt az emberséges, tisztességes, a nemzetközi hajvédő eszme nemzetörző és hajtiszta államát. A hajvédők többségének sikerül az új államban is magas beosztáshoz jutnia, mert minden önértékes hajás állampolgár szemében a kopasz mégiscsak kopasz marad.

A satíra 1948-ban született a szétbombázott Budapesten. Kishon majdnem egész pályafutása alatt dolgozott rajta, az egyetlen magyarul írt könyvében. Érdemes olyan komolyan venni ezt az alkotást, mint Jonathan Swift vagy Georg Orwell satírát. Túl minden nyelvi bravúron, felfedezhetjük benne a finom részletek kidolgozottságát és ezek nyomasztó általános érvényességét.

A mű lényege, hogy egy ötlet milyen kontár módon jut be – tartalmától függetlenül és az ésszerűség elemi feltétele nélkül – a köztudatba és tör politikai hatalomra. Az eszmék társadalmi elterjedésére (diffúziójára) nehéz általános érvényű útvonalat rajzolni, érdekes módon ennél konkrétabb dolgokra is. Így a technológiai részvények népszerűségének tipikus útját is csupán 1990-ben sikerült először bemutatni. Jackie Fenn ekkor számította ki az összefüggést az elektrotechnikai újítások iránti figyelem szintje, a beruházás mérete és az illető részvény árfolyama között. A jellegzetes utat egy görbével szemléltette (Fenn/Raskino 2008). Az általa használt kifejezéseket és leírást, valamint a közgazdaságtanban ma már elterjedt grafikont alkalmazom alább, egy tetszőleges ideológia tipikus terjedési folyamatának szemléltetésére (4. ábra).





4. ábra. Egy ideológia/mozgalom elterjedésének útvonala

Kezdetben van az ötlet, a kulturális újdonság. Ez éppúgy lehet használt, más hatalmi viszonyok között vagy külföldön már alkalmazott ideológia (marxizmus-leninizmus), mint új eszmény (természetvédelem), tánc- vagy zenei irányzat (szving), vagy akár perspektíva (életreform). Az újdonság rétegspecifikusan terjed, megjelenik a magaskultúrában, majd bekerül a szórakoztató művészetbe. (Kishon szatírájában Szél professzor tudományos válasza jelzi ezt az állomást, amikor felfigyelnek az ötletre, és komolyan veszik.) Létrejön egy laza csoport, amely az újdonság kultuszával különbözteti meg magát környezetétől. Fokozatosan kialakul egy önálló életérzés és szabadidőt kitöltő életstílus. Először az újdonság öröme ismerhető fel, a csoport még nem szegül szembe az állami ideológiával. (Kishonnál Flinta szomszédai parókiát szereznek maguknak, és törleszkednek hozzá. A nyolcvanas évek ele-

jén a természetvédő eszmék hívei körében divat lett a kötött pulóver, a kertésznaprág és a vegetarianizmus.) A csoport egyre nő és egyre zártabb lesz. Az odatartozás feltétele az új életstílus mind szigorúbb betartása és a fétisek meg a jelképek hivalkodó használata. Ebben nyilvánul meg az elfogadott normáktól eltérő magatartás. A csoport mozgalmommá válik, amely önzetlen csoportromantikával csábít. A mozgalom kezdetben nem dédelget hatalmi ambíciókat, és ideológiai koncepciója sincs. Mégis ellenfelei támadnak, ezután radikálizálódik, és az ellentétek és ellenségek révén kifejlődik önálló identitása. Kialakítja erkölcsi alapelveit és ideológiai-politikai profilját, melyekkel immár kognitívan is igazolni tudja magát. Ezzel az ötletből, illetve eszményből ideológia születik.

Az állam védekező mechanizmusai minden bürokratikus társadalomban szűrik az ideológiák terjedését. De nem szilárdul meg rögtön a gyanú, hogy valamely újdonság nem egyezik az állami ideológiával. Ellenkezőleg, az államapparátus az odaadó megfelelésből indul ki, a gyanakvás légköre közepette is, hiszen az ellenzékiesség az állami szemszögéből nem racionális és nem kifizetődő. A mozgalmat elfogadják, ha jelképei összeegyeztethetők az államiakkal, esetleg hasonlítanak rájuk. Gyanakodni a népszerűség bizonyos foka fölött kezdenek.

Az ideológiát az állam azonnal átveheti, ekkor az állami ideológiává válik, ahogyan a menedzseri eszményekből kialakult neoliberalizmus esetében történt. A másik lehetőség az, hogy ellenkultúra lesz belőle, amelyet a hatalom üldözni kezd. (Flintával a rendőrök annyira elbának, hogy kórházba kerül. 1984-ben az osztrák rendőrök gumibottal verték a hainburgi árteret elfoglaló környezetvédőket.) A mozgalom terjedése egy időre megakad. Ám ha nem sikerül semlegesíteni, a következő fejlődési szakaszban már megtűrik, és felhagynak az üldözésével.

Tekintettel arra, hogy a mozgalom erős társadalmi összetartást és kapcsolati hálót kínál, a közszolgálatban is lesznek hívei. Ez elengedhetetlen előfeltétele annak, hogy hatalomra jusson. (A szatírban dérciházi és bárcai Bárczy Benő államtitkár a kormány rosszallását tolmácsolja, ugyanakkor felajánlja személyes támogatását [Kishon 1997: 52].) A valamely új mozgalomhoz való közeledés révén új kapcsolati hálót lehet kiépíteni. A mozgalom jobb érvényesülést, pozíciót és perspektívát tud kínálni abban az esetben, ha magához ragadja a hatalmat vagy legalább

a részese lesz. Másfelől a közszolgálat által a mozgalom állami legalitáshoz jut. Egyre inkább ellenzéki tartalmat nyer.

Ha egy mozgalom már formális szervezeti alakot öltött, akkor az állam a tiltás és az üldözés módszerével él. Ha viszont a mozgalom ezt a kritikus stádiumot is túléli, és hierarchikus szerkezetű tömegmozgalommá vagy párttá válik, akkor az állam nem fejt ki többé nyílt ellenállást vele szemben, hanem befogadja. A mozgalom a hatalom részese lesz, és érvényesül az az elképzelés, hogy az ellenzéki ideológia átvételkor az ellenzéki mozgalom vitorlájából ki lehet fogni a szelet.

Nem minden mozgalom formálódik hierarchikusan. Sem az életreform- vagy a hippimozgalom, sem egy zenei vagy egy táncmozgalom nem jutott el soha idáig. Fontos politikai formációk nőttek ki azonban belőlük, mint például a hippipéldétvitelből a vietnami háborút ellenzők mozgalma.

A hatalmi funkciók megszerzése után az ideológiára a bekebelezés és az államosítás vár. A mozgalom ezután csak a hatalmi funkciójával összeegyeztethető jelképeit használja, sajátos öncenzúrán megy keresztül. Pragmatikus konformizmus jegyében alkalmazkodik állami szerepéhez akkor is, ha ez ellentmond az eredeti eszményeknek. Nagyrészt elhagyja tartalmait, értékracionális céljait, az önzetlenség eszményét és csoportromantikáját, de megtartja ellenségképeit. Az eredeti lázadás államilag elismert magatartássá alakul át, miközben döntően formálja is azt, amit államilag elvárnak. Az ideológia radikalizálódik, és állami doktrínaként különféle (pozitív és negatív) diszkriminációkkal és új erkölcsi képzetekkel legitimálja a mozgalom eljárás módját. Weber után szabadon: a realitásmentes politikai érzélem átcsap érzélemmentes reálpolitikába (Weber 1998: 202).

Agamben megállapítása szerint az állam nem a társadalmi köteléket testesíti meg, hanem saját felbomlásának fenyegető jelenetét, amelyet azonban megtilt. Egyetlen motivációja az, hogy meghosszabbítsa saját fennállását, továbbvigye maga tereimtette létezését. Az állami ideológiától a mainstream meghatározott előfeltételek mellett térhet el.

A legális és legitim ideológiák megkülönböztetése tisztán időleges. Egy formálódó legitim ideológia nem maradhat fenn, mert vagy megsemmisül, vagy legális ideológiává válik. Amikor közösségivé válik az individualitás egy formája, akkor azt az állam elpusztítja, vagy beke-

belezi. Az államnak nem célja, hogy megszüntesse az egyéniséget, sőt az egyéniség és az individualitás nagyon is támogatott, hiszen az individualitásnak is született ellensége a közösségi, csakúgy, mint az államnak. A veszély az állam számára az, amikor az egyéni magatartás közösségivé válik. Egyedül a közösségi likvidálásával vagy államosításával tudja meghosszabbítani saját létét. Az állam magáévá tud tenni mindent, amibe a társadalom kapaszkodik. A politika forgatagában az értékek változnak, és mihelyt az állam alkalmazza őket, üressé vált burokok marad vissza belőlük. Újdonsült tartalmatlanságuk észrevétlenül marad. Így teszik ártalmatlanná az ideológiákat (Agamben 2002; 2003: 117 sk.).

Ha a mozgalom formális keretek közt szerveződik (párttá válik), akkor belső hatalmi harcok színtere lesz. Veszít népszerűségéből, sikere megtörik. Ezen a folyamatos és nagyvonalú állami támogatások sem segíthetnek. Próbálkoznak ugyan új tartalmakkal megtölteni a mozgalmat, de az így is veszít jelentőségéből. Az ideológiáknak divatos és szigorúan betartott külső adnak, miközben a háttérben védik az állami monopóliumokat és tudatosan meghamisítják a politikai következményeket. A formálisan nem szervezett, mert időben bekebelezett állami ideológiák rejtve fejthetik ki hatásukat és állíthatók az állam szolgálatába (egyenjogúsági mozgalmak, menedzseri eszmények).

Ideológiák gyakran tűnnek el a süllyesztőben, de nemritkán újra fel is bukkannak a kulturális emlékezet révén, immár fogyasztható és banális formában. Elkezdődik tudományos feldolgozásuk, majd bekerülnek az iskolai tananyagba. Ezzel az elismeréssel elveszítik szimbolikus jelentőségük végső maradványát is, és válnak általános ismeretökké, unalmasakká.

Minden ideológia és minden mozgalom így zajlik le, ilyen az időbeli folyamata, s a grafikon egy bizonyos kiszámíthatóságot sejtet. Ám bármikor újra fellángolhatnak korábban már használt ideológiák, ha megváltozott hatalmi viszonyok közepette módosított tartalmakkal és jelképekkel ismét életre hívják őket; a folyamat innentől hasonló lesz.

Egyazon ideológia nem egyformán terjed (*diffundál*) a különböző országokban, és a szimbólumrendszernek is mindenütt más lesz a jelentése. Az államnak megvan a maga jellegzetes arculata, melyet politikai, társadalmi, gazdasági, kulturális és katonai tényezők határoznak meg.

Az így létrejövő hatalmi szerkezet minden más országtól különbözik (vö. Luhmann 1987: 67 skk.). Ennek az a következménye, hogy ugyanazt az ideológiát vagy mozgalmat másként kell értelmezni az egyik országban, mint a másokban.

### 5.2.2 Besúgás és feljelentés

Egy új politikai vezetés törvények segítségével érvényesíti hatalmát, a közszolgálat azonban megakadályozhatja azok végrehajtását. Ebben az esetben, hogy a hatalmi szándékot hatékonyan megvalósítsák, át-szervezik az intézményeket. Ennek módja, hogy bővítik az intézmény személyi állományát, illetve lecserélik egy részét, vagy felszámolják az intézményt és egy másikat hoznak létre helyette.

A személyi állomány lecserélése történhet megbélyegzéssel vagy diszkriminációval, amihez társadalmi, etnikai vagy kulturális legitimációkat lehet használni. Gyakorlatilag minden szokást, bármely származást vagy beállítottságot lehet kriminalizálni. Ennek segítségével a közszolgálati dolgozók egy részét viszonylag rövid idő alatt, néhány éven belül leváltják – a lehető legnagyobb médianyilvánosság mellett –, ezáltal megváltoztatható az egyébként különösen merev intézményi ideológia. Ha egy intézménynél számottevő arányt ér el az új ideológiát vallók száma, az üldözés intézményen belül csendesen folytatódik. A megváltozott állami ideológia jegyében ez meglehetősen személyes és érzelmi telítettséggel történik. Így az immár legálissá vált új ideológia nevében el lehet távolítani vagy a hierarchikus ranglétra alsóbb fokaira lehet taszítani a karrier útjában álló kollégákat.

Egy új mozgalom hatalomra kerülésével új eszmények terjednek el. A hatalmi térnyerés egyik legfontosabb eszköze, hogy szigorú morális szabályok válnak meghatározóvá. Ez nemcsak aszketikus magatartásban nyilvánul meg (függetlenül attól, milyen szabados, vagy egyenesen a promiszkuitást valló volt eredetileg a mozgalom, mint a környezetvédőké a nyolcvanas években), hanem mindenekelőtt abban, hogy besúgás és feljelentés útján tartatják be az új normákat. Egyik állami intézmény a másik után terem elő a semmiből, hogy fogadják, majd kivizsgálják a bejelentéseket. Terjed továbbá a tisztességes állampolgár

eszménye, aki a polgári erkölcs, a proletár öntudat vagy az egészséges népharag nevében besúgóként vagy feljelentőként teljesíti állampolgári kötelességét – s közben meggazdagszik vagy más módon tesz szert előnyökre. A besúgás és feljelentés rendszere lehetővé teszi, hogy az állam mindenütt jelen legyen. Sokszor cinikusan demokratikus vívmányként hirdetik, hiszen bárki szabadon élhet vele. Államilag támogatott és szorgalmazott a spicliség, a feljelentgetés és a népi felháborodás divatja.

A besúgás és feljelentés a közszolgálat fontos pillére. Hatékony és olcsó módszer az állami normák végrehajtására, mindegy, mennyire irracionálisak azok. A politikai vezetés meg tudja törni általa a közszolgálat ellenállását, és a mainstreamen keresztül befolyásolni tudja a törvények végrehajtását és újraértelmezését. Nemcsak „a kopaszkérdés végső megoldása” támaszkodott rá – Kishonnál –, és nemcsak népi diktatúrák használták előszeretettel ezt az eszközt, hanem jobban megnézve, ma is az élet számos területén van használatban telefonos forróvonalként vagy különleges rendőri jogokkal felruházott, a jogrendszert megke-rülő „előretolt helyőrségként”. A felelősségteljes állampolgár megannyi előnyhöz juthat általuk, a börtönbüntetés elengedésétől a lakbér csökkentéséig. Döntési és erőszakfunkciókkal felruházott intézmények előmozdítják a feljelentgető magatartást. Például a pénzügyőrségnek, a munkavédelmi hatóságoknak vagy – Ausztriában – a lakásjogi ügyekben eljáró úgynevezett „Békítőhivatalnak” (*Schlichtungsstelle*) bőséges erőforrásaik vannak a bejelentések ösztönző támogatására és feldolgozására. Ezek a hatóságok olyan jogosítványokkal rendelkeznek, amelyek üressé teszik a polgári jogot. Velük kivételes területek jönnek létre, ahol államilag működhet a politikai önkény. Legálisak, nem firtatható, hogy a döntések értelmesek vagy méltányosak-e, egyszerűbb kihasználni előnyeiket. Az állam legalitása azt a látszatot kelti, hogy az igazságszolgáltatás elé helyezett hatóságok különleges jogai maguktól értetődők. Ezzel a besúgás erkölcsi igazolást nyer, és ösztönzőleg hat az is, hogy a jog megkerülésének állami intézményesülése a normalitás látszatát kelti. Az igazságszolgáltatáson túli különleges felhatalmazással rendelkező állami intézmények legalitása a besúgó leplezetlen önértékét és etikai alantasságát erkölcsileg kifogástalan tartássá, sőt kötelességgé nemesíti. Minden modern bürokratikus állam támogatja a polgári

jellemtelenséget, államilag újratermelődik az emberhez méltatlan civil aljasság. A korrupcióhoz hasonlóan a besúgás indítékait sem lehet az egyéni előnyszerzésre redukálni. Mindkettő a bürokratikus állam rendszerszintű sajátossága.

A menedzseri eszmények megjelenésével a besúgás mint az ellenőrzés eszköze új dimenzióba került, és mindenütt jelenvalósága új neven fut. A hivatalnokoknak az éves értékelések részeként jelentéseket kell írniuk kollégáikról. Számos külső fórum is rendelkezésre áll a *whistleblowing*hoz – így hívják manapság a beárulást. A valamiféle erkölcsi szabálynak idealizált megfelelést, az úgynevezett „vállalati megfelelést” (*corporate compliance*) betartatják megfigyeléssel, beszámoltatással, önfeljelentéssel, szervezeti spicliséggel (egyszóval divatosan: monitorozással). A megfelelést ellenőrző (*compliance*) menedzserek, tisztviselők és felügyelők (*compliance officer, compliance inspector*) szisztematikusan szemmel tartják, és követik a munkatársakat a nagyvállalatokban és lassanként a közszolgálatban is, mint Ausztriában 2013 óta az osztrák belügyminisztériumban. A spicli lét újbóli kiteljesedésének szépen csengő angol elnevezései akár még viccesek is lehetnének, de a derűtséget mérsékli, hogy az elnevezés és a funkció nem teljesen új: azokat a civileket, akiknek a szokásos munkájuk mellett a kollégák megfigyelése is a feladatuk volt, mind a Harmadik Birodalomban, mind az NDK-ban a nagyon hasonló összekötő tisztviselőknek (*Verbindungsoffiziere*) nevezték.

### 5.3 Az ideológiák szentháromsága

Sarkosan megfogalmazva az érvényes tudományos véleményeket, a hivatalnokok azért végzik munkájukat a politikai elvárástól eltérően, mert örömeiket lelik a rituális formalitásban, mert hivatali ethoszuk nem, vagy nem eléggé erkölcsös, vagy mert minél alacsonyabb a beosztásuk, annál alkalmatlabbak. Ezenkívül ideológiájukat meghatározza származásuk. Végső soron, úgy mond, annyira megszállottjai a feladataiknak, hogy az állam politikai szándékait a saját munkaterületükön tévesen értelmezik. A jelen fejezet példaként állítja ezeket az elképzeléseket, és új választ kínál egy régi kérdésre.

#### 5.3.1 Magyarázatok az engedetlenségre

A bürokratikus állam hibás működésének egyik legismertebb leírása a múlt század közepéről, Robert Mertontól származik. Megállapítása szerint a hivatalnokok legfontosabb tulajdonsága a fegyelem. Az előírások betartása az előfeltétele pozícióik megőrzésének vagy kiépítésének. „A formalitáshoz való rituális ragaszkodás” okozza a különbséget az előírások célja és eredménye között. Merton plasztikusan leírja ezt Bert Balchen példáján: a norvég születésű Balchen az Egyesült Államok legendás első Antarktisz-missziójának tagja volt, de – bár öt éven keresztül vitathatatlanul az amerikai nemzeti érdek szolgálatában hajózott – megtagadták tőle az állampolgárságot azzal a formai, a törvény értelmének ellentmondó indokkal, hogy tengeren, tehát az amerikai szárazföldön kívül szolgált. Ezt a hibás működést Merton azzal magyarázza, hogy a hivatalnokok képtelenek a törvényeket helyesen átültetni a gyakorlatba, ami menetrendszerűen konfliktusokat szül. Hozzájárul ehhez az is, hogy speciális szakértelmük van, és viszonyuk ügyfeleikhez személytelen (vö. Merton 2002: 278 skk.). Ezt a fajta magyarázatot, amely szerint a hivatalnokok egyéni örömeiket lelik a rituális formalitásban, a hétköznapi gondolkodás azzal tölti meg, hogy gonosz káröröm, állandó zaklatásvágy vagy közönséges hataloméhség munkál bennük. Fritz von Herzmanovsky-Orlando a következőképpen írja le a hatósági önkényt *Maskenspiel der Genien* [A génuszok maszkjátéka] című művében:

„A vámvizsgálatot rendkívül szigorúan és odaadó alaposággal végezték. A vájtfülűek hallani vélték, ahogy a vámosok visítanak a gyönyörtől. Különös szenvedéllyel kutattak a szervek egy, az országukban szigorúan tiltott kolbászfajta után, melynek nevét azonban még véletlenül sem árulták el, s amelyet még sohasem találtak. De elégedettek voltak, hogy félelmet és bizonytalanságot keltettek az utazóközönségben, és éreztették vele az állami rend hatalmát” (Herzmanovsky-Orlando 1987: 37).

Az irodalomban a bürokratikus állam kialakulása óta a hivatalnok karikatúráként vagy rémként jelenik meg (vö. Fried 1994: 43). A korábbi ábrázolásokban összetettebb a kép róluk, például Bánk bán is hivatalnok, ő mégis tragikus hős, aki a hivatalból rárótt kötelesség, az egyéni becsület és a nép szenvedése között vívódik. A 19. század utolsó harmadától fogva a leírásokban a hivatalnokok többnyire zaklatóan, megalázóan, félelmet keltően, alattomosan, együgyűen, feleslegesen, túlbuzgón, lassan, fondorlatosan, nem méltányosan és nem hatékonyan cselekszenek, a bürokratikus rendszer meg erőszakos, igazságtalan vagy abszurd. Az irodalmi feldolgozások szerint a hatalmat többnyire irracionálisan gyakorolják, és a hivatalnokoknak öncélú a szándékuk: a személyes önigazolás és elégtétel.

Niklas Luhmann ezt a jelenséget szintén etikailag magyarázza: a közszolgálati dolgozóknak más a felfogásuk az erkölcsről, mint a lakosoknak. A politikai rendszer „alapjában amorális, mert a hatalmi kódon alapul. [...] Nincs alapvető elkötelezettség a morál iránt” (Männle 2011: 152; Luhmann 1989: 430 skk.). A kívülálló számára egy hivatali cselekedet erkölcsösségének belátását nehezíti, hogy a közszolgálat nemcsak a lakosság, hanem a politika elvárásaitól is eltér.

Renate Mayntz a hierarchia szerkezeti határaiból vezeti le a különbségeket a politikai vezetés normái és azok végrehajtása között. A magasabb közszolgálati szint utasíthat, az alsóbb engedelmisséggel tartozik neki. A felsőbb szint a problémákat és a döntések olyan kihatásait kezeli, amelyeket a helyi szint képtelen érzékelni. A politikai irányítás és ellenőrzés – így Mayntz – azért nem tud hathatósan beavatkozni a közszolgálatba, mert ennek szintjei között szerkezeti határok vannak. Mindhárom szinten (minisztériumok, helyi és regionális hatóságok) újrafogalmaznak és átformálják az utasításokat. Így az eredeti célok az ellenkezőjükbe fordulhatnak, mert a hierarchia egyes szintjei a feladatmegosztás miatt és a kommunikáció során történő átalakítások folytán tévesen értik az utasításokat, illetve tudatosan meghamisítják (Mayntz 1985). Ez a vélemény széles körben elterjedt a szociológiában: a szervezetelmélet képviselőinél ugyanúgy találkozunk vele (Eisenstadt 1958), mint a neoinstitucionalistáknál, akik ezt a jelenséget „fordítási hibaként” (*translation bias*) írják le (Czarniawska/Sevón 1996).

Ez a megközelítés azonban nem tárja fel a jelenség okait, hacsak nem feltételezik azt, hogy minél lejjebb áll egy hivatalnok a hierarchiában,

értelmi képességei annál csekélyebbek. A hierarchikus-szerkezeti határokkal azt sem lehet megmagyarázni, hogy például két egyenrangú és azonos feladatokat ellátó intézmény miért cselekszik különbözően. (Maradva a fenti példánál: miért van az, hogy egyazon ország két határátkelőhelyén más a vámkezelés?)

A politikai szándék és a gyakorlati végrehajtás közti különbségnek rendszerszintű okai vannak, mert a feladatok jellegéből fakadóan ideológiákkal kell őket magyarázni és legitimálni, a feladatok értékracionálisak. A napi rutin csökkenti ugyan a kognitív igazolás szükségességét, de már a megszokottól való legkisebb eltérés – és ez teszi ki a munkahelyi hétköznapiakat – szintén elvi igazolásra szorul.

Az erősen tagolt munkamegosztás, a szabványeljárások és programok, valamint az egyoldalú kommunikáció következtében az egyes intézmények más-más jellemző sajátosságokat mutatnak. Az intézményeknek ez a saját normák és rituálék által meghatározott önállósága okozza a politikai elvárástól való eltérést. Nem a hivatalnokok személyes tulajdonságait, a társadalmi származást vagy állítólagos funkcionális vagy szervezeti hibákat kell okolni ezért, hanem a feladatok intézményi értelmezését és az intézményi mentalitást.

A hivatalnokok mind a hatalmi viszonyok számításának szükségessége, mind hatalmi feladataik miatt arra kényszerülnek, hogy igazolják tevékenységüket. Racionalitásmítoszokkal legitimálják cselekvésüket saját maguk előtt, az intézményi környezet számára és a kívülállók számára. Ezért a közszolgálatban lényegesen gyakrabban van szükség elvi magyarázatra, mint a magángazdaságban. A hétköznapiakban mindkét szektorban fontos szerepet játszik a meggondolást nem igénylő, szokásalapú cselekvés, de a közszférában a cselekvés ideológiai igazolása a meghatározó. Ehhez három ideológiai rendszer áll rendelkezésre: az állami, az intézményi és az egyéni.

### 5.3.2 Az ideológiák három kategóriája

- (1) Az állami ideológia rövid távon hat. A politikai hatalmi harcok miatt a politikai térkép országon belül is folyamatosan változik. Az állami ideológiák által használt értékeknek nincs kötelező

értvénye, mert az értékek bármikor tetszőlegesen cserélhetők. Informális úton alakulnak ki, s arra vannak tekintettel, ami gyakorlati szempontból lehetséges és elvárt. Az állami ideológia legitimálja a politikai cselekvést és a normákat, hitelesíti a rituálékat és jelképeket, észszerűsíti az értékeket, és zsinórmértékül szolgál saját végrehajtásának ellenőrzéséhez. Az állami ideológia terméke mind a törvényhozás, mind a média és a kultúra irányultsága.

Amint azt a kommunikációtudós Uwe Krüger hálózatelemzése kimutatta, szimbiózis áll fenn a gazdasági és politikai elitek és az *alfaújságírók* között. A vezető médiák zszurnalisztáinak egy kis csoportja elkíséri a politikusokat külföldi útjaikra és részt vesz a gazdasági elit privát ünnepségein. Egy ország befolyásos és vezető személyiségeinek lényeges teljesítménye az, hogy előállítják az aktuálisan mondhatót, a salonképest és a témák közkeletűvé tételének módját. A nem helyénvaló, elfogadhatatlan és megvetett témák és fogalmak tabusítása nem hivatalos, hanem informális úton alakul ki. A szabad gondolat korlátainak létrehozásakor a politikai, gazdasági és újságíró elitek egymáshoz igazodnak.

Már az Osztrák–Magyar Monarchiában tudták, hogyan kényszeríthetik rá a vezető elit szándékát a lakosságra. Az állami támogatások és dotációk rendszere megbízhatóbban működik minden cenzúrájánál. E rendszerben ideiglenes engedélyeket és kiváltságokat biztosítanak, pénzügyi támogatást és egyéb előnyöket, megbízásokat és felhatalmazásokat adnak magán-, média- és művészeti vállalkozásoknak. A jogosítványok (hatáskörök, licencek, engedélyek) visszavonhatósága vagy korlátozhatósága, valamint az államilag biztosított ösztönzők (megbízások, támogatások, garanciák) a médiában és a kultúriparban tevékeny magánvállalkozásokat kvázi állami intézményekké alakítják. Egy magántulajdonú médiavállalat léte közvetlenül az állami engedélyek és ösztönzők felmondhatóságának aranyfonalától, a politika atyai kegyétől, engedékenységtől, belátásától függött. Így volt ez régen a színházakkal és újságokkal kapcsolatban, ma a kereskedelmi tévéket és rádiókat illetően is. A kontinentális Európá-

ban a magán- és állami médiainstítúzmények együtt testesítik meg, terjesztik és ellenőrzik az állami ideológia betartását. A kultúra közvetítés formális ellenőrzése (cenzúra) veszít jelentőségéből, helyette a média következetes öncenzúrája érvényesül (Krüger 2013). Az engedelmisséget meg sem kell követelni. A feltétlen függőség önmagában elég fenyegető ahhoz, hogy a média a politikai elvárásnak elébe vágva képviselje azt. A politikai jóindulat gyorsan változhat, ezért a privát médiavállalatok szorosabban tartják magukat az állami ideológiákhoz. Dolgozóik magukévá teszik, és alkalmasint merevebben tartják be azokat, mint egy állami médiainstítúzmény alkalmazottai, akik olykor megengedhetik maguknak a kritikai gondolkodás luxusát. A privát és az állami médiavállalatok ideológiai egységessége éppoly figyelemre méltó, mint az, hogy ehhez mennyire nincs szükség megállapodásra. A politikai vezetés hallgatólagosan lojalitást vár el, és a médiavállalatok kimondatlanul megadják azt, miközben mindkét oldal úgy tesz, mintha nem volna sem elvárás, sem annak teljesítése.

A nyilvános állami fórumok, a méltóságok és pozíciók adományozása, a helyeslők kialakított népszerűsége hivatalossá tesz minden ideológiát, annak jelképeivel és rituáléival egyetemben. Ezáltal válnak az ideológiák legálissá. Népszerűsítésükben a média és az oktatás mellett a tudomány és a művészeti ipar is közreműködik. A kontinentális Európában gyakorlatilag az állam az egyetlen mecénás; mind a négy terület (média, oktatás, tudomány, művészet) egzisztenciálisan függ tőle. Az állami ideológiák nemritkán teljesen észszerűtlenek, de az említett három okból (hivatalos fórumok, a helyeslők státusza és népszerűsége, a rituálék és jelképek átható elterjedése) mégis hitelt érdemlőnek, józannak és megszokottnak hatnak.

Kínában a Mao Ce-tung-féle kulturális forradalom idején például csapást mértek a verebekre. A felállított elmélet szerint ezek rizsszemeket esznek, „és ha maradéktalanul ki tudnák irtani ezeket a madarakat, akkor a kínai népnek nem lebecsülendő élelmiszer-tartaléka maradna” (Portisch 1965: 137). Politikai megbízatássá vált a károsnak ítélt madarak pusztításával küzdeni az



imperializmus ellen. A mozgósítás olyan jól sikerült, hogy rövid idő alatt felborult a természeti egyensúly. Elszaporodtak a hernyók és a rovarok, melyek ellen szintén a kommunista haladás nevében kellett harcolni...

A mai események ugyanilyen furcsák lesznek a következő generáció számára. Európa-szerte államosítják a gyengélkedő bankokat, majd sietősen leírják az összes veszteséget, azokat is, amelyeket egy megfelelő időkeretben nem lett volna szükséges. Végül kirakatpereket indítanak mindazok ellen, akik közreműködtek az államosításban, nem kérdezve, miért kellett realizálni a veszteségeket.

Az állami ideológia a médiában nem csak elvi meggyőződés-ként és propagandaként van jelen; az állami befolyásolás több egymásra épülő folyamat finom szövevénye, olyan folyamatoké, amelyek hatására megváltoznak a normacímzettek szokásai.<sup>27</sup> Először újradefiniálják a cselekvés törvényi keretfeltételeit. Új törvényeket alkotnak, és változtatnak a meglévők végrehajtásának módján. A média és a kultúráközvetítők népszerűsítik a politikai szándékok gyakorlati megvalósítását. Általuk beidegződik az időszerű politikailag korrekt beszédmód, érvényesülnek a szorgalmazott szimbólumok, és legfőképpen rögzül a megengedett cselekvésmód. Mindez azért könnyen emészthető, mert lehetővé tesz egy megfontolást nem igénylő cselekvési mintát. Ausztriában a náci Németországhoz csatlakozást követően az emberi értékek, a törvényhozás és a közszolgálat alapvető változása kellett ahhoz, hogy az utcát súroló zsidó mulatságos normalitás („hecc”) legyen valamennyi társadalmi rétegből való járókelő számára. Megengedetté és elvárttá vált valami, amit immár nem lehetett és nem is kellett büntetni. A konfliktusok így lesznek látszólag függetlenek az állami-politikai akarattól, holott valójában az ösztönzi és hívja elő őket, illetve biztosítja kieleveződésük módját. Az összes médium és kultúráközvetítő intézmény következetes monopolizálása (elsősorban a totalitárius államokban) egyszerűbbé tette a propaganda kivitelezését. Ez a fajta népbutító befolyásolás azonban elkerülhetetlen kockázatot rejt magában: a lakosság egyre növekvő bi-

zalmatlanságát. Ezzel szemben a médiák sokfélesége esetén az állami ideológia szinte láthatatlanul működik, mégis kifejti a hatását, mindenekelőtt azért, mert az államnak nem kell felfednie magát, s így kételynek sincs helye. Az állami ideológiák normákká vagy eszményekké válnak, átalakulnak elismert és önmagát magyarázó mentalitássá.

Ha a hatalom több szervezet között oszlik meg (mint például egy koalícióban), akkor a médiában is bizonyos fokú, de korántsem kirívó heterogenitás uralkodik. A médiák támadhatnak ugyan egyes politikusokat vagy intézményeket, ám kritikát addig a határig gyakorolnak, hogy az ne ártson a hatalmi rendszernek és a hatalmi struktúrának.

A tekintélyes méretű magánvagyon is tud időnként érvényesülni a politikusokon keresztül, illetve a média finanszírozásával. Szembekerülése az állami ideológiával és a politikai vezetéssel azonban rövid életű, leginkább eseti és személyhez (személyes hatalomvágyhoz) köthető. A jelentős méretű vagyon a kontinentális Európában inkább az alkalmazkodásra és a szimbiózisra törekszik, mert ez a gazdaságban meglévő állami túlsúly miatt közvetlen és biztos előnyökkel jár, a lázadás viszont kockázatokkal. A kontinentális Európában a jelentős magánvagyon rendszeresen kriminalizálták, elkobozták vagy megsemmisítették.

Ugyancsak kontinentális sajátosság, hogy az állami ideológiát a lakosság nem veszi át feltétel nélkül, ha a közszolgálat védekezik ellenük. Akkor is, ha a politika engedelmessé tesz egyes kultúráközvetítő intézményeket, ha nem formálódhat politikai ellenzék, és ha nem adott az igazságszolgáltatás függetlensége, a közszolgálat a maga ideológiai impregnáltsága folytán még mindig masszív és tartós ellenállást tud kifejteni az állami ideológiával szemben. Ez legális, olykor felsőbbbségi kételyt sugall a lakosságnak.

- (2) A második ideológiai kategória az *intézményi*. A közszolgálati dolgozók a napi feladatok ellátása során az intézményi rutinhoz igazodnak. Ez részint segítséget, részint kényszert jelent számukra

ahhoz, hogy munkájukat a megszokott módon hosszú távú, kiegyensúlyozott és stabil ideológiákkal lássák el, pontosabban, hogy azokat úgy tegyék magukévá, hogy előzetes beállítottságként mentalitássá váljanak. Ez az elsődleges vagy *irányadó* ideológia informális jellegű, az intézmény rendszerének működését szavatolja. A hivatalnokok az intézménynél már alkalmazható és kész formában kapják a cselekedeteiket legitimáló racionalitásmitoszokat. Ezek az irányadó ideológiák a legerősebbek, szilárd következetességgel követelik meg, illetve gyakorolják őket, és nem kell egyezniük a folyton ingadozó államiakkal.

A politikai döntéshozók kénye-kedvétől való függőség arra kényszeríti az intézményeket, hogy egy további ideológiát tartsanak készenlétben. Ez a másodlagos, úgyszólván *hirdetett* kirakatideológia igazolja az intézmény létét a politikai és a médiában publikált államideológia értelmében. A hirdetett ideológia a speciális szakmai területre vetített állami ideológia, amely alkalmazásorientáltan illik a média közvetítette és általánosan elismert, a mainstreamnek megfelelő állami ideológiához. Az irányadó ideológiától eltérően a *hirdetett* bármikor módosítható az állami ideológiai váltások szerint, és nyilvánosan is hozzáférhető. Az intézmények a monopóliumaik, valamint az uralmi és egyéb különleges jogaik révén védettek ugyan a piactól, viszont a politikai önkénnyel és az egyes döntéshozók hatalmi törekvéseivel szemben nem. Ezért az irányadó intézményi ideológiák a rituálék állandóságát és a munkapenzum napi normalitását szolgálják, míg a hirdetett ideológiák az intézmény létezésének politikai garanciáját. Az irányadó és a hirdetett ideológiákban kevés a közös. Az egyiket megélik, a másikat prédikálják, az önmegegyező pap borához hasonlóan.

Marc Zimmermann például leírja empirikus munkájában, hogy a svájci nemzeti könyvtár kiszervezésekor a politikailag elvárt „új közszolgálati irányítási modell” (*Neues Steuerungsmodell*) elve csupán ürügy volt az amúgy is esedékes technikai korszerűsítésre. A New Public Management ideológiájának jegyében nagyon költségesen új legitimációt és új imázst kreáltak, amely kifelé a hasonló intézményektől megkülönböztetni, befelé egységesí-

teni volt hivatva, de ez a munkatársakban semmi nyomot nem hagyott. A politikailag szorgalmazott kiszervezés miatt az intézménynek újra kellett pozicionálnia magát a könyvtárak között. Addig nem volt sem különleges profilja, sem botránya, sem olyan szimbolikus karaktere, mint az osztrák vagy a francia nemzeti könyvtárnak. A száz éve fennálló intézmény létének új igazolást kellett találni, ügyelve arra, hogy az kerülje a nacionalizmusokat. Az új legitimáció így hangzott: „Kultúrateremtés és kulturális sokféleség!” (Zimmermann 2009: 144). A barátságos szolgáltató imázsát tűzték nagy hévvel a zászlajukra, miközben semmi sem történt, és a szokott módon kiszolgálták a régi ügyfélkört, főként irodalmárokat és történészeket.

A tervezhetőség és irányíthatóság mítoszát arra használták, hogy a „nagy” változáskor fellépő bizonytalanságot csökkentsék, és megelőzzenek egy esetleges nyílt ellenállást. A könyvtár vezetése gyorsan elsajátította az „új közszolgálati irányítási modell” kifejezőmódját, és úgy erősítette meg a régi struktúrákat, hogy közben az új állami érvekkel operált: javuló minőség, jobb reakcióképesség, hatékonyság és önformálás, továbbá dolgozóbarát intézmény.

A szerző, aki maga is nagy reményekkel vett részt a kiszervezésben, egy idézettel foglalja össze csalódottsága tanulságát: „A bürokráciának nagy a gyomra; hozzászokott, hogy bekebelezzen minden kívülről ráerőltetett struktúrát” (Hablützel 1999: 51, idézve in Zimmermann 2009: 230). Bár a politikának tisztában kellene lennie azzal, hogy az „új közszolgálati irányítási modellel” eredményességet vagy hatékonyságot nem lehet elérni, mégis ragaszkodik hozzá; és a közszolgálat megemészt, és a maga javára fordítja, hogy elkerüljön minden valódi változást.

- (3) A harmadik rendszer az *egyéni* ideológia. Ez az eredeti szocializációból, a környezet eszményeiből és normáiból, a médiában és kulturálisan népszerűsített értékekből és az intézményi elvárásoknak való megfelelésből tevődik össze. Ezek a személyes ideológiák befolyásolják a hivatalnokok spontán reakcióit. Az intézményi normáktól eltérő egyéni előítéleteknek, beállítottságoknak

és meggyőződéseknek az intézmények nem sok teret engednek. A hivatalnokok mégis túlértékelik szabadságaikat. Valódi alakítási lehetőségeik főként abban merülnek ki, hogy részben meghatározhatják, mi kerüljön bele az aktába, és mi ne. Törvénykonform és az intézményi rutinnak megfelelő döntéseiknél a normáknak divatos külsínt adnak és értékekkel telítik azokat. Az igazoláshoz mindkettőre szükségük van, az előírásokra és az értékekre egyaránt, mert ezek lehetőséget adnak arra, hogy megteremtsék egyéniségüket, azaz a konkrét esetek egyéni elbírálását.

Hogy az irányadó és a hirdetett ideológiák miként létezhetnek egymás mellett egy intézménynél, s hogy milyen feltétellel érvényesülhet mégis az egyéni ideológia, az kitűnik a Wehrmacht katonai titkosszolgálatának ellentmondásos történetéből.

Wilhelm Canaris, a későbbi tengernagy, az első világháborúban és a két világháború között egyre magasabb rangban szolgált a haditengerészetnél. Izzó nacionalizmus, valamint a császárság lovagias katonai ethosza fűtötte. Az utóbbi magában foglalta azt is, hogy a polgári lakosságot kímélni kell, és a hadifoglyokkal emberségesen kell bánni. 1935-ben megbízták az elhárítás (*Abwehr*) újjászervezésével, személyi állományának jelentős növelésével, tulajdonképpen egy új katonai titkosszolgálat létrehozásával. Munkatársait hagyományos katonai meggyőződéseinek megfelelően választotta ki. 1938 után elfordult Hitlertől és a nemzeti-szocializmustól, mert nem volt kétsége afelől, hogy Németország számára a háború végzetes lesz. 1938-tól 1941-ig közreműködött több, Hitler megbuktatását célzó terv kidolgozásában, sőt talán ő mozgatta a háttérből a szálakat; erre vonatkozóan a róla szóló monográfiák eltérő nézeteket képviselnek. Az azonban bizonyított, hogy részt vett több merénylet megszervezésében. Tárgyalásokat folytatott a szövetségesekkel a Hitler ellen tervezett puccskísérlet utáni időkről. Hivatali feladatait szabotálta: jelentette ugyan, hogy a szövetségesek partraszállást készítenek elő, azt viszont nem, hogy ezt előreláthatólag az olaszországi Anziónál tervezik, holott tudott erről. Több mint ötszáz zsidónak állított ki útlevelet, ügynökei és munkatársai (köztük Oskar

Schindler) ezek életét mentették meg. Ugyanakkor a parancsnoksága alá tartozó tábori titkosrendőrség (GFP) részt vett húszezer lengyel nemes, pap és zsidó meggyilkolásában, és az ő hatósága tervezte meg ötezer romániai zsidó lemészárlását. A GFP kivégzőkommandói nyolcezer zsidót öltek meg a mai Belorussziában lévő Bariszavban. A polgári lakosság megkímélése tekintetében az intézményi ideológia nem hatotta át az egész intézményt, a megsemmisítés fizikai végrehajtásával megbízott részlegek az állami ideológiához igazodtak.

Canaris dokumentáltatta, hogy az általa vezetett intézmény részlegei mikor nem teljesítettek embertelen parancsokat, s ugyanígy a rivális szervek, a Gestapo és az SS biztonsági szolgálata által elkövetett bűncselekményeket is. A Gestapo három hónappal a háború vége előtt megtalálta jegyzetfüzeteit, ezután más ellenzéki náci vezetőkkel együtt rangjuktól megfosztva, levetkőztetve felakasztották őket. Izraelben a „Világ Igaza” kitüntetésre javasolták, Németországban viszont háborús bűnősként emlegetik, mivel intézménye 1944-ig aktívan részt vett valamennyi háborús előkészületben és cselekményben (Höhne 1984; 2011; Knopp 1998; Müller 2006).

A hivatalnokok körében elterjedt képzet, miszerint meg tudják őrizni személyes beállítottságukat és jellemüket. Rendszerint azonban kevésbé látványos formában nyilvánul meg. Az ellenállás bármilyenfajta kialakítása csak vezető pozíciókban lehetséges. Az alacsonyabb beosztású közzszolgálati dolgozók készen találják az intézményi ideológiát, és csak korlátozott mértékben alakíthatják. Ha az irányadó intézményi ideológia konspiratív cselekedetekre szólít, akkor az az ügyintézői szint felett, és nem a végrehajtói szinteken és osztályokon működik. Igazi hőstettekre képes az intézményi vezetés ilyenkor, ha megvan benne a kellő civil kurázszi. Ám az irányadó intézményi ideológia a legritkább esetben konspiratív.

A hivatalnokok poszeidóni kitartásának egyik oka az, hogy gyakran szeretnék tompítani és meghíúsítani az állami politika keresztülvitelét oly módon, hogy a követelt intézkedéseket igyekeznek emberibben, értsd: lassabban, rosszul és hiányosan végrehajtani.

Ezért képzelik úgy, hogy még mindig jobb, ha ők maradnak a helyükön, mint ha más, szolgálbb lelkületű utódok látnák el a feladatokat. Itt keveredik a deviáns magatartás a hagyományozott intézményi mentalitással és a pragmatikus konszenzuseresés a személyes előnyszerzéssel. A hivatalnokok számára nehéz észrevenni, hogy mikortól adják fel mégis magukat, s válnak egy általuk megvetett ideológia kiszolgálóivá. Ez minden vezető pozícióban lévő hivatalnok örök lelkiismereti kérdése. A személyes lehetőségek szabadságát mindig túlbecsülik.

A szokásos fejlődést, ahogyan egy fennálló intézménynél egy hivatalnokból vezető lesz, William Whyte írta le: a jövőbeni vezető teljesen feloldódik a tevékenységében, átlagon felül sokat dolgozik, feláldozza a szabadidejét az intézményért, és aktív társasági életet folytat feletteseivel. Úgy tartja, az intézmény iránti feltétlen lojalitás elengedhetetlenül szükséges a karrierhez. Reméli, hogy valamikor eléri azt a pozíciót, amelyben majd meg tudja valósítani önmagát. Valójában minél magasabbra jut a hierarchiában, konformitása annál erősebb. Eközben elveszíti önmegvalósítási késztetését, vagy ha nem, akkor az kimerül mindenféle önkényeskedésben és allűrben, amely felülmúlja az elődökét, mihelyt megvan a vágyott pozíció (vö. Whyte 1958: 134 skk.).

### 5.3.3 Az ideológiák önállósága

A hatalom – mint azt Luhmann kifejtette – olyan rejtett erő, amely a hatalmon lévőket éppúgy kötelezi, mint az alávetetteket: meghatározza a normákat. Akkor igazán hatékony, ha magától értetődő és ki nyilvánításra sem szorul (Luhmann 2003). A kontinentális Európában az állam és a média viszonya aszimmetrikus, a tömegmédiák kevésbé függenek a piactól, mint az állami támogatástól. Őket nem a szoros gazdasági kényszer ösztökéli, mint az anglo-amerikaiakat. Ezért érvényesülésükhöz kevesebb szenzációra van szükség. A kontinentális Európában főként akkor robbannak ki médiabotrányok, ha a belső hatalmi harcban valamelyik fél hasznára vannak. Egy Watergate- vagy Lewinsky-

ügy itt nem lett volna lehetséges. Franciaországban még egyetlen köztársasági elnöknek sem kellett a nyilvánosságra került emberi gyengeségeket tagadnia.

Az irányadó intézményi ideológia védve van minden más ideológiától, viszonylag állandó, és egyéb ideológiákhoz képest nagy fokú impregnáltságot mutat. Az intézmények önállóságával von Mises és Crozier is foglalkozik. Arra vezetnek vissza, hogy az intézmények nincsenek gazdasági nyomásnak kitéve. De elszigetelt létük nemcsak gazdasági vagy szervezeti felépítésüket érinti, hanem elvi önigazolásukat is. Valamennyi cselekvés, döntés és teljesítmény megfelel egy jól ápolt és gondozott intézményi mentalitásnak, melyet kognitívan is alá kell támasztani. Ez az ideológia gyakran ellentmondásban áll az összes többivel.

A közszolgálatban a beosztott hivatalnokok ritkán alkalmazhatják egyéni meggyőződéseiket döntések legalizálására. Ezek az egyéni ideológiák mindazonáltal léteznek, és többnyire spontán módon, előzetes beállítottságként és előítéletekként jelentkeznek. Ahogy arról még lesz szó, csak különleges körülmények között tudják az egész közszolgálatot megváltoztatni. Az is elképzelhetetlen, hogy egy hivatalnok a domináns intézményi mentalitás ellenében cselekedjen.

Az ideológiák szerepe a következőképpen foglalható össze: munkavégzésük során a hivatalnokok magukévá tesznek olyan értékeket, előítéleteket, eszményeket és beállítottságokat, amelyekkel igazolják munkájukat. Ideológiai alkalmazkodásuk oka az intézmény egységesítő és nivelláló kényszere. A kényszer a norma és a saját beállítottság közti ellentmondás (kognitív disszonancia) feloldásával kezdődik. A csoportdinamika következtében a hivatalnokok olyasmit is elvégeznek, amit személy szerint nem tennének meg (dezindividualizáció). Erre ösztönzően hat a normák nem megkérdőjelezhető jogszerűsége, a szabályok és előírások legális mivolta, a rutin normalitása, a széria jellegű tevékenység és a szabványforma nyújtotta névtelenség, a finoman tagolt és állandósult hierarchikus szerkezet, az intézményi ügyvitel rezisztenciája a változásokkal szemben, valamint a formális és informális szankciós lehetőségek sora.

A hivatalnokok statisztikailag kimutathatóan jelentős mértékben egész életükön át ragaszkodnak az alkalmazásukkor elsajátított intézményi

ideológiákhoz. Erre a hűségre kötelezi őket társadalmi kapcsolati hálójuk is, amelyet a hasonlóan szocializált kollégák megkövetelnek és megszilárdítanak. A hálakötelezettség szála az intézményi ideológiához való tartós kötődést eredményezi, és rejtve késztet a konformitásra. Mind ezért a hivatalnokok mélyen magukévá teszik az intézményi ideológiákat, és következetesen ragaszkodnak hozzájuk az esetleg frusztráló és demotiváló munkaviszonyok ellenére is.

Lehet ugyan civil értékeket, előítéleteket, eszményeket és beállítottságokat alkalmazni az egyéni sajátosságok, személyes szabadosságok és allűrök ápolására, de azok – mint azt még közelebbről látni fogjuk – csupán az önigazolást vagy a hatalmi helyzet fitogtatását szolgálják. A hivatalnokok személyes meggyőződéseik akkor válnak a bürokratikus rendszer számára fontossá, ha vezető hivatalnokokról van szó, akik jogosultak vagy saját intézményt alapítani, vagy erősen megnövelni, illetve jelentős részeiben lecserélni egy meglévő intézmény személyi állományát, s ennek velejárójaként meghatározni az ott zajló munkafolyamatot. A beosztott hivatalnokoknak nincs erre lehetősége.

Az elvi magyarázatok szükségessége nélkülözhetetlenné teszi az intézményi ideológiát. Ez az ideológia kiegyenlíti az irányítási hiányosságokat, zsinórmértékül szolgál a feladatok megoldásához, melyeket általa közvetlen utasítás nélkül is el lehet végezni. Az intézményi ideológián alapul mind a testületi szellem, mind az intézmény felépítési stratégiája. Vele minimálisra lehet csökkenteni a különbségeket a döntési szintek között és biztosítani az egységességet az intézményen belül. S nem utolsósorban az ideológia segítségével változik át a megfelelés konformitássá és az elvárt konszenzussá.

Ennek ellenére az intézményi ideológia távolról sem olyan egységes, mint azt kívülről gyanítani lehetne. Két alapvető irány különböztethető meg: a hirdetett és az irányadó ideológia. Állami intézmények addig léteznek, amíg hirdetett értékracionális céljaikat politikailag elismerik. Képesnek kell lenniük azt a látszatot kelteni, hogy akkor is a politikai-törvényhozási célkitűzéseket teljesítik, amikor a politikai utasítások ellenében cselekszenek. A tevékenység tényleges módját illetően az irányadó ideológiák szolgálnak igazolásul. Az irányadó intézményi ideológia legitimálja a megszokott rituálékat, szimbólumokat, normákat, valamint a törvények és előírások értelmezését és gyakorlati

végrehajtását. A hirdetett ideológia rövid távú és cserélhető, az ellentéte az irányadó ideológiának.

A közszolgálatnak a politikai hatalomtól való, sokszor leírt függetlensége, eltérése a politikailag elvárttól abból adódik, hogy a hivatalnokok döntései különböző ideológiákra támaszkodhatnak. A különböző ideológiákkal való játék kettős törvényszerűségnek felel meg: a lojalitás és a passzív ellenállás periódusai szerint.

## A különböző hivatalnoki magatartásformák

### 6.1 Lojális időszakok

*Mi határozza meg a hivatalnokok magatartását? Az államforma, mint az autokrácia, diktatúra meg a demokrácia? Vagy inkább az ország sajátos kultúrája és mentalitása, esetleg a politikai vezetés rátermettsége? A hivatalnokok kettős magatartására, az előresiető engedelmességre, illetve a passzív ellenállás beállítottására egész más, ezektől a tényezőktől független szabály érvényes.*

A közszolgalatban uralkodó jellegzetes mentalitás ideáltípusai korszakosan változnak. Egyértelműen különbséget lehet tenni a lojalitás és a passzív ellenállás időszakai között. A lojalitás a még ki nem mondott utasítás és a még meg nem alkotott törvény szándékát megsejtő, azokat végrehajtó, az elvárásoknak elébe menő, az előresiető buzgó engedelmesség habitusában nyilvánul meg, a passzív ellenállás a lázadás, az engedetlenség és az elégedetlenség csendes kifejeződése. E két mentalitás kialakulását a közszolgalat szerkezeti különbségei határozzák meg.

A bürokratikus államban a közszolgalat mindig piramidális formájú. A hierarchia fokozatai kiegészülhetnek ugyan olyan központi részlegekkel, mint a jogi osztály vagy a számvitel, de ezek nem törlik meg, ellenkezőleg, erősítik a piramidális szerkezetet. E részlegek különleges helyzetük és különleges teljhatalmaik révén képesek a direktívákat egyszerre és egységesen végrehajtani több alárendelt szinten.



### 6.1.1 A lojális közzolgálat struktúrája

*Lojális időszakokban* a piramidális hierarchikus szerkezet megkétszereződik. A második hierarchia szintén nagy, erős és önálló hatalmi struktúra, mely a közzolgálat párhuzamosan működik, ugyanúgy piramidális felépítésű, és sokféle alakot ölthet: lehet párt, egyház, családi szövetség, egyesület vagy egy specializált intézmény (mint a katonaság). Ez a párhuzamos struktúra létrejöhet mindenféle államformában, és különböző módokon működhet. Nem csak totalitárius rezsimok szilárdítják meg a hatalmukat párhuzamos struktúrával, ugyanez megtalálható demokráciákban is, mint például az Egyesült Államokban az 1947-től 1956-ig tartó McCarthy-érában.

A McCarthy-érában közzolgálati dolgozókat és közéleti személyiségeket pellengérré állított és elítélt egy központi vizsgálóbizottság (az FBI közreműködésével). Erőszakos és dilettáns módszerei a népi törvényszékekhez hasonlítottak. A nagy médianyilvánosság mellett lefolytatott kirakatpercek azt eredményezték, hogy a közzolgálat bármely egységénél bárkit kriminalizálni lehetett. A Harmadik Birodalomban és a Szovjetunióban a párhuzamos rendszer egy szervezeti alakulat volt: egy párt. Tagjai a közzolgálat valamennyi egységénél jelen voltak, együtt dolgoztak a többiekkel és ellenőrizték őket.

Egy ilyen párhuzamos struktúra kiterjedt teljhatalmakkal rendelkezik, és a közzolgálat minden szintjén kifejtheti hatását. Jogosult arra, hogy intézmények feladatairól és céljairól határozzon, miként arra is, hogy tárgyi kérdésekben vagy konkrét pozíciókról és személyekről döntsön.

A lojális időszakokban a közzolgálat alapvetően megváltozik. Ilyenkor megszüntetik az intézmények integritását, (vagy Max Weber kifejezésével) az „acélkemény burkot”. A párhuzamos hatalmi struktúra segítségével a hivatalnokok a döntéseikhez áttörhetnek hatásköri fokokat, átugorhatnak instanciaszinteket és megkerülhetik a hierarchikus utasítási láncot. A párhuzamos rendszer lecseréli vagy a maga szolgálatába állítja az intézményt addig meghatározó összes normát, rituálét és szimbólumot.

Nemcsak az intézmények szerkezete és formája változik, hanem az intézményi ideológia is. Hagyományosan az *irányadó* intézményi ideológia a külső befolyásokra érzéketlen, *impregnált*. Ezt kétféleképpen

szüntetik meg: vagy egyszerűen bezárják az intézményt, és egy újat alapítanak, vagy jelentős részben lecserélik a személyi állományt, de legalábbis erősen felduzzasztják. Az intézmények önállósága megszűnik. Az állami ideológia alapján új közösségi összetartás és bajtársromantika alakul ki mind az intézményeken belül, mind az intézmények között. Állami, intézményi és egyéni szinten is megvalósul a tevékenységek uniformizált összhangja.

A lojális időszakban a politikai hatalom erősödik, a közzolgálat bővül. A hivatalnokok száma meredeken nő, a ranglétra finoman tagolódik. A bürokrácia burjánzása hol nem szándékolt következmény, hol kalkulált járulékos kár, amit a hatalmi váltás vagy a hatalom bővítése okoz. Ahogy Luhmann leírja, a hatalom annál hatékonyabb, minél lépcsőzetesebb a hierarchikus rend, pontosabban a fokok száma hatványozza a hatalmat (vö. Luhmann 2003: 39 skk.).

A döntéshozatal kis, köztes lépései erős hatalomkoncentrációt eredményeznek, mert a hierarchikus alá- és fölérendeltség a katonai parancsláncnak felel meg. A normákat radikálisan érvényesíteni lehet közbeiktatott specializált intézmények és osztályok alapításával is, elsősorban a döntés és a végrehajtás különválasztásával. A döntéshozatal vertikális tagozódása és a szakágak szerinti horizontális osztódás egyaránt a hatalom bővülését vonja maga után (Popitz 2009; Mayntz 1985). A hatalom tovább erősödik, ha a projekteknek, osztályoknak és intézményeknek valamilyen rendőri külön jogokkal járó autonómiát és függetlenséget adnak, mert az ilyen szervezeti rendszer kedvez az előresiető engedelmisség révén történő önmegvalósításnak. A cél az, hogy folyamatosan újabb és újabb területeket vonjanak állami igazgatás alá. Átrajzolják a nyilvános, az intézményi és a privát közti határokat, és ellenőrizhetővé teszik az addig személyesnek számító szférákat. Az új tevékenységterületek úgy növelik a hatalmi potenciált, hogy újraszabályozzák azt, ami privát. Így például a házasság felbontására a Sztálin-érában az osztály-hovatartozás, a náci Németországban a fajkülönbség legális ok lett.

A személyi állomány bővítésével kezdetben – mint alább még kifejtjük – gazdasági fellendülés érhető el. De a hierarchia és a feladatok nagyszabású expanziója hosszabb távon oda vezet, hogy az állam nem képes gazdaságosan működni. Igaz, a politikai cél sosem a *gazdaságosság*,

akkor sem, ha ezt hirdetik, és ezzel legitimálnak számos cselekedetet, hanem a hatalom teljesítőképességének fokozása és a cselekvés egyöntetűsége, tehát a *politikai hatékonyság*.

A hierarchikus fokok és a szakágak gyarapodása biztosítja a folyamatos és megbízható előrejutást a ranglétrán. Bár a pozíciók nüansznyi különbségei alig változtatnak a hivatalnokok hatalmán és bérein, mégis szükség van rájuk: részint egyéni célként szolgálnak a szűk környezetben folytatott hatalmi harcokban, részint a hivatali perspektíva személyes megvalósításaként működnek. Valódi semmisségük ellenére örömet tudnak okozni.

Az egyes pozíciók illetékességét újraszabályozzák. Bár a hatásköröket szűkítik, a feladatokat és kötelességeket katalogizálják, a párhuzamos rendszer segítségével bármikor át lehet ezeket az előírásokat lépni. Ilyenkor már nem az intézmény, hanem a párhuzamos rendszer nyújt védelmet. A cselekedeteknek kivétel nélkül az állami ideológiának kell megfelelniük, efölött sem eljárásrend, sem törvény nem áll. A közszolgálati dolgozók nagy része esélyt kap arra, hogy megtartsa, megszilárdítsa és örökítse státuszát. Az intézmények növelni tudják hatalmukat, mert a párhuzamos rendszer monopolizálja jogosítványait – nem lehet megkerülni őket.

A saját karrier megalapozásához vagy a már megszerzett státusz fenntartásához elengedhetetlen a személyes kapcsolatrendszerek kiépítése. De ezeket nemcsak egyénileg bővítik és mélyítik, hanem a párhuzamos rendszer segítségével is, amely akár részben át is veheti, sőt helyettesítheti az egyéni kapcsolatok kiépítését. A párhuzamos rendszer a Don Corleone-elv intézményesült formája. A vele fenntartott kapcsolatoknak szabványosított hatályuk és standardizált előnyeik vannak. Gyakran, különösen az alsóbb hierarchikus szinteken, csupán besúgás révén lehet kapcsolatokat létesíteni a párhuzamos szisztémával. A besúgás következményei kalkulálhatók, intézményesültek és hivatalosak. Az intézményen belüli személyes hatalmi harc arra irányul, hogy a lehető legmagasabb hierarchikus fokon sikerüljön kapcsolódni a párhuzamos rendszerhez. Minél magasabb rangú a kontaktszemély, a befolyás annál hatékonyabb. A beavatkozások észszerűségét mindazonáltal ideológiailag kell legitimálni, ezért a feljelentés céljának legalább formálisan meg kell egyeznie az állami ideológiával.

A párhuzamos rendszer a maga személyre szabott általános hasznosságával, kivált a hétköznapi problémák megoldásában, sokakat vonz – a nem hivatalnokokat is. A túlélésért folytatott napi harc miatt a lakosság törleszkedik a párhuzamos rendszerhez, mert az megkönnyíti a szokványos problémák kezelését. Így például fogyasztási előnyöket biztosít vagy lehetővé teszi az ellátási gondok megoldását. Ez is magyarázza azt, hogy az egykori KGST-országokban és a Harmadik Birodalomban miért lettek annyian besúgók: a párhuzamos rendszerhez fűződő kapcsolat a hétköznapi élet minden elképzelhető dolgában előnyt jelentett.

A beárulás jutalma csak látszólag csekély: túl azon, hogy a besúgó remélheti, hogy enyhe vezeklést rónak ki rá esetleges múltbeli vétéséért, az a kilátás is csábító, hogy a jövőben felmerülő nehézségek esetén is számíthat a párhuzamos struktúra jóindulatára, védelemre nyújt. Azonban a múlt és a jövő előnyei eltörpülnek a jelenbeliekhez képest. A besúgó tanácsokat és információkat kap a boldoguláshoz a mindennapokban, és egyfajta lelkipásztori gondoskodásban is részesül. Dupla a nyereség: egyrészt a lelki támogatás, a megértő fórum, amely hivatalból köteles a legbensőségesebb vagy akár a legintimebb problémákat is végighallgatni és azokra tanácsot adni, másrészt a hatalmi háttér, amely esetleg tevékenyen és hathatósan képes reális eszközöket bevetni a feljelentő érdekében. A párhuzamos struktúra funkcionáriusát az különbözteti meg az egyházak lelkipásztorától, illetve a piacgazdaság pszichológusától, hogy nem belenyugvást, hanem a sorsok tevőleges rendszabályozásának lehetőségét kínálja. Ez utóbbi eredményezi az egypártrendszerű kontinentális országokban a besúgás intézményeinek népszerűségét, vagy a mediterrán országokban a maffiáét. A párhuzamos rendszerrel fenntartott személyes kapcsolatok hitelt érdemlő és autorizált biztonságot nyújtanak, ami sokak számára felbecsülhetetlen értéket képvisel.

### 6.1.2 Az önigazolás

Még akkor is, ha az uralmi ideológia a közszolgálati alkalmazottak eredetileg szocializált személyes értékeinek ellentmond, kialakul egy mélyen interiorizált konformitás. Erre többféle – jogi vagy pszichológiai –

magyarázat kínálkozik, például a pragmatikus megfelelés, az ideológiai befolyásolás okozta személyiségváltozás vagy a megtorlástól való félelem. Akármennyire tudományosan szólaltatják meg az ilyen magyarázatokat, ezek mégis a köznapi gondolkodásmód megnyilvánulásai.

A lojális időszakokban nem a cselekedeteket ritualizálják, hanem azok ideológiai igazolását. Minden cselekedetet az ideológia kliséivel, közhelyeivel és frázisaival kell igazolni, ha másért nem, azért, hogy gyorsítsák „a kapitalizmus haláltusáját” – ahogy ezt a népi diktatúrákban a legegyszerűbb fizikai munkával kapcsolatban is mondták.

A személyes, odaadó és feltétlen alárendelődést a hivatalnokok kognitívan igazolják, midőn törvények és előírások nélkül is – mintegy megsejtve azokat – egymást, sőt önmagukat felülmúlva cselekszenek. A normák jogszerűségét, legyenek azok mégoly embertelenek, nem feltétlenül a törvények garantálják, hanem már a pusztá intézményi államiság. Mivel minden intézmény – monopóliumai és a párhuzamos struktúra garanciái révén – hatósággá válik, tevékenysége a lakosság számára nem megkérdőjelezhető, mert az autorizáltsággal létrejön hitellessége és hatalma. Ez a szervezeti állapot biztosítja a hivatalnokoknak az egyéni visszaélésekben kielégülő, hatalomittas önmegvalósítás lehetőségét. Az egyéni kapcsolati rendszer a besúgástól való félelem miatt kevés alternatívát kínál. A családi normákat és értékeket is hiányosan vagy egyáltalán nem adják tovább a következő generációnak, gyakran azért, hogy védjék az utódokat. Ez addig fajulhat, mint a néhai Jugoszlávia területén: Josip Broz Tito halálát követően a jóvátétel során sokan nem kapták vissza elkobzott családi földbirtokaikat, mert nem tudták megmondani, hogy azok pontosan hol és mekkorák voltak, ami a manuálisan vezetett telekkönyvi igazoláshoz szükséges lett volna.

Az érintkezés a párhuzamos struktúrával általában informális, szóban történik, amit a funkcionáriusok dokumentálnak. Ez a munkaadó intézménytől független, szigorúan titkos aktamenet, amely nem dologi, hanem személyhez kötött, egy életen át és azon túl is nyoma marad (Stasi-akták). A besúgók még maguknak sem pragmatikus előnyökkel indokolják tevékenységüket, sokkal inkább a hatalmi ideológia érinthetetlenségével és a párhuzamos hatalmi struktúra misztifikált mindenhatóságával.

A besúgás állami intézményesítése vízvázasztó is egyben. A hivatalnokok egy része számára a döntéseknek a párhuzamos rendszer révén történő befolyásolása és revíziója lehetőséget biztosít a hierarchikus határok és a hatalmi jogkörök áthágására, ami esetenként az önmegvalósítás örömeit okozhatja, az áldozatok számára viszont ez nemritkán megsemmisítő.

Az intézmények ellenőrzése teljesen megváltozik. Vagy kiszervezik azt a párhuzamos rendszerbe, vagy teljesen indokoltan a munkatársak besúgási hajlandóságára hagyatkoznak, ahogy az a népi szocialista országokban számos foglalkozási ágban történt. Ez egész odáig mehet, hogy bezárnak szakosodott (például jogi vagy számviteli) ellenőrző osztályokat. Mindent, amit szakmai, ideológiai álláspontból felügyelnek. Egy különösen tervszerű dilettantizmus lép érvénybe. A teljesítményt nem az eredmény alapján, hanem a személy szándékainak fényében értékelik. A besúgás fokozott mértékben a közszolgálat alkotóelemévé válik, s részben helyettesíti a tárgyi kontrollt és áthidalja a rendszerszintű irányítási hiányosságokat.

Az állami ideológiák világosan definiálják az ellenségeket, és ezek közé elsősorban azok tartoznak, akik számottevő arányban vannak jelen a közszolgálatban. Így a nemzetiszocialista állam a zsidók ellen fordult, a népi szocialista államok a nagypolgárok és nagygazdák leszármazottai ellen mozgósítottak, a McCarthy-féle vizsgálóbizottság pedig a baloldali beállítottságúakat, az állítólagos kommunistákat vette célba.

A közhangulat szabályozása állami vezetéssel történik. A nyilvánosságnak különleges szerep jut: az állami szándék lakossági visszhangja erősíti a politikai következetességet, a közszolgálat konformitását és az államideológia erőszakra kész értelmezését. A politikai vezetés által tematizált kérdések népszerűek, és ezek csapódnak le a mainstreamben. Az a bizonyosság, hogy itt legális (állami) követelésekről van szó, azt eredményezi, hogy a lakosság radikalizálja és saját kívánságként érvényesíti azokat. Ezután a politikai vezetés a lakosság akaratára hivatkozva learathatja vetését, és most már szélsőséges formában keresztülviheti az eredetileg is tőle származó követeléseket. A nyilvánosság, a közszolgálat és a politikai vezetés kölcsönösen generálja és erősíti egymást.

A hatalom vezéregyéniségeinek felszólalásai, politikai beszédei központi kinyilatkoztatások, melyek lépten-nyomon meghatározzák az intézmények működését. Szó szerint kell venni őket, ezek adják a vezérfonalat. A médiabeli propaganda igazolja a hivatalnokok tevékenységét. Az uralmi ideológiát terjesztő zsurnalizmust és a konform művészetet a lakosság lelkesen fogyasztja, és gyorsan átveszi a divattrendeket.

Az államon belüli hatalombővítés igazolására igen alkalmas valamilyen válság, háborús konfliktus, vagy legalábbis ennek potenciális veszélye, ezért a politika igyekszik ilyeneket szítani vagy színlelni. Ez az egyik titka annak, hogy miért tudott a hidegháború ötlete mindkét oldalon tartósan fennmaradni: jól indokolta a politikai vezetés minden lépését.

### 6.1.3 Jog és törvény

Ahhoz képest, hogy milyen átfogóak a változások a lojális időszakokban, az újonnan elfogadott törvények száma viszonylag csekély. Sokkal inkább a meglévő törvények értelmezésének gyakorlata és a szankcionálás minősége változik. Minden döntést az állami ideológiával kell és lehet igazolni.

Ernst Fraenkel pontosan leírta *Der Doppelstaat* [A kettős állam] című, 1940-ben az Egyesült Államokban megjelent könyvében, hogy a nemzetiszocialista ideológia hogyan használta fel és ásta alá a jogállamiságot. Fraenkel a hitleri Németországból elmenekült zsidó ügyvéd volt, így több száz bírósági ítéleten keresztül aprólékosan be tudta mutatni, hogyan váltották le az addig érvényben lévő jogi normákat úgy, hogy a törvények érvényben maradtak, de az újfajta ideológia szerint alkalmazták őket. Dokumentálta, milyen kevés új törvényt fogadott el a nemzetiszocialista rezsim, és milyen könnyű volt teljesen újraértelmezni a hatályos törvényeket. Létezett ugyan igazságszolgáltatás, de az önkény uralkodott. Sokszor előfordult az is, hogy a bíróság által a közbüntényes vád alól felmentett személyeket az SA vagy Gestapo közvetlenül a tárgyalóteremből hurcolta a koncentrációs táborba. „Frivól cinizmus” alakult ki a legális és az illegális, a jogrend és a jogtalanság között (vö. Fraenkel 2012: 41, 78, 282 sk.).

Az államideológia jogi végrehajtása Fraenkel leírása alapján három lépésben történik: először hatályon kívül helyeznek néhány alapjogot, másodsor létrehoznak az igazságszolgáltatás valamennyi instanciája felett álló, érinthetetlen intézményeket (SA, Gestapo), harmadszor az összes törvényt újraértelmezik az államideológia logikájának jegyében, és ezáltal az ítéletekben egyedül a pártpolitikai érvelés marad megengedett.

A kontinentális országokban a bíróság a közszolgálat része. Lojális korszakban jellemző rájuk az államideológia befolyása, tevékenységüket az érzelmileg telített ideológiai értelmezés hatja át, mint bármely más intézményét. Jagon túli intézmények és területek létesülnek, és a törvényekhez kötött hatóságok döntéseit korrigálni tudják a törvény alól felmentett hatóságok, mindenekelőtt a rendőrség. A rendőrségi akták titkosítottak, amelyekbe a bíróságnak már nincs betekintése. A büntetések méltányossága figyelmen kívül marad, s így megkettőződik a jogállami erőszak. A bírák felszólítás és fegyelmi intézkedésekkel való fenyegetés nélkül is előresiető engedelmséggel teljesítik túl az állami követeléseket és előírásokat. A kettős állam nem az állam és a párt két pólusa között manifesztálódik, hanem abban a kétértelműségben, amelyben az önkényes intézkedéseket úgy fogják fel és magyarázzák meg, mintha azok bármiféle jogi normának megfelelőenének. A kettős állam a jog és az önkény kettősségének szervezete (uo. 49 sk.).

### 6.1.4 Az előresiető engedelmség mentalitása

A döntéseket nem formai helyességgel, hanem ideológiailag kell hitelesíteni, a legalsó szinteken is. Az ideológia és annak elismert értelmezése nyújt védelmet és szolgál támpontul a cselekvési normákhoz. Ez bizonytalanságot okoz, mert magukat a hivatalnokokat is esetileg és önkényesen az alapján ítélik meg, hogy cselekedeteik szándéka megfelel-e a kíváncs ideológiának. Hamar kegyvesztetté válhatnak, ezért előresiető engedelmséggel túlteljesítik az elvárásokat. A közszolgálati dolgozóknak módjukban áll egyénileg kibontakozni, hatalmukat kiélni, valamint kreatívnak mutatkozni, amíg következetesen és kíméletlenül

alkalmazzák az állami ideológiát. A hivatalnokot felhatalmazzák kompetenciáinak gátlástalan érvényesítésére.

Lojális időszakokban a közszolgálati alkalmazottak szolgálatkészek és törekvők, figyelmük szinte mindenre kiterjed. A közszolgálat nagy teret enged a kreativitásnak, mely három irányban bontakozik ki:

Először, a kis méretű magánvagyonot büntetésekkel, új elosztási módokkal, adókkal és retorziókkal bekebelezik, valamint új ár-, kamat- és árfolyam-politikával lenullázzák. Az ilyen szabályozó normák sokfélesége és gyakorlati megvalósítása szerfölött nagy ötletgazdagságot előfeltételez.

Másodszor, önpusztító kreativitást fejtenek ki a közszolgálat szerkezeti átalakítása terén. A fennálló struktúrákat szétfúzzák és átszervezik, hogy azok ne tanúsíthassanak ellenállást. Ehhez olyan kreatív erők szükségesek, amelyek egyúttal az érvényesülési és hatalmi vágyat is kielégítik. Külön a besúgás támogatására létrehozott hatóságok és közszolgálati módszerek intézményesítik a szűk környezetben folytatott hatalmi harcot. Megsemmisítik az olyan kollégát, akiről feltételezhető, hogy nem követi az uralmi ideológiát, vagy aki valakinek az útjában áll. Ez az ideológiavezérelt tisztogatás a közszolgálatban paradox módon akkor különösen intenzív, amikor semmi szükség nincs rá; hiszen a lojális időszakokban nincs akadály a személyi állomány felduzzasztásának.

A kreativitás harmadik fajtája, hogy mindent tökéletesen normálisnak láttatnak. Mindegy, milyen súlyosan vétének az emberi jog, a méltóság és a szemérem ellen, a folyamatnak zökkenőmentesen, magától értetődően, és mintha valamiféle belső logikája lenne, úgy kell zajlania. A dokumentumok szerint például a treblinkai megsemmisítő táborban, ahol közel 1,3 millió zsidót gyilkoltak meg, az jelentette a nehézséget, hogy a tehervagonokból kiszállva a zsidók a peronon ne essenek pánikba, mert ez esetben kellemetlen és kényelmetlen véres munkát kellett végezni kézi lőfegyverek használatával. Miután a táborparancsnok nem tudta kiküszöbölni ezt a problémát, leváltották, és egy kreatívabbat neveztek ki helyette. Az új parancsnok meglepően egyszerű megoldást talált: annak érdekében, hogy a zsidók békésen vonuljanak a gázkamrákhoz, átalakított egy épületet csinos kis vasútállomásnak, ablakaiba még cserepes virágokat is ültetett. A halálra szántak mind-

ebből arra következtettek, hogy itt mégis normális dolgok történnek. Minden további nélkül vonultak el az épület előtt a keskeny korridorok közé, ahol már nem volt lehetőség az ellenállásra, s ahonnan nem volt többé visszaút (vö. Ress 2005: 172). A normalitás színlelése hatékony volt.

## 6.2 A passzív ellenállás időszakai

*A passzív ellenállás időszakaiban a közszolgálatnak sok arca van – a kázkai bürokráciától a megértő szolgáltatóig. Állandó viszont az intézmények önállósága, a „formalitásokhoz való rituális ragaszkodás”, a konformitás az intézményileg megengedettel, kíváncsisággal és elvárattal, valamint a felelősség áthárítása az akta révén. A különbségeket a hivatalnokok jogaival, juttatásaival, kiáltásaival és létszámával űzött politikai játék okozza.*

Az előresiető buzgó engedelmesség ellentéte a passzív rezisztencia. Az ilyen időszakok is leírhatók néhány egyszerű ismervvel. A passzív ellenállás oka szintén a szerkezeti felépítményben rejlik.

### 6.2.1 A passzív közszolgálat struktúrája

A passzív ellenállás időszakaiban a politika és a közszolgálat két külön világ. Mindkettő saját alakot ölt és önálló törvényszerűségekre hallgat. Nincs párhuzamos rendszer; a politikáé ugyan a vezető szerep, de menthetetlenül ráutalt a közszolgálatra. Bármilyen célokat kövessen is, azokat a közszolgálat révén kell megvalósítania, számolva egyszersmind azzal, hogy annak ellenállásába ütközik.

A közszolgálatnak a szilárd intézményi struktúra és az ideológiai impregnáltság miatt védekeznie kell a folyamatosan változó politikával szemben. Tudatosan vagy automatizált szertartásossággal áll ellen a politikai szándéknak úgy, hogy a formális előírásokat az intézményi mentalitás és nem a politikai követelések szellemében teljesíti.

A politika és a közszolgálat között krónikus kötélhúzás folyik. A politikának engedményeket kell tennie, hogy keresztülvigye céljait, és közben

ennek ellentétét, a bürokráciacsökkentés igényét gerjeszti a nyilvánosságban, amivel igyekszik sakkban tartani a közszolgálatot. Ezért a hivatalnokok története próbálkozások sorozata, hogy megzabolázzák őket, lefaragják létszámukat vagy megnyirbálják jogos fizetésüket és nehezen szerzett juttatásaikat (Heindl 1991).

Az intézmények az uralmi politika számára annál bevezetlenebbek, minél masszívabb és tartósabb a személyi állomány csökkentése, minél nehezebb a státusz megőrzése és kiépítése, s minél kevesebb az elérhető privilégium és juttatás. Ha a kurtítások és a kontinentális adottságok az örökítési folyamat zárlatában összegződnek, akkor ellenzéki politikai erők kerülhetnek hatalomra. Ez a zárlat hatalom-, vagy akár államformaváltáshoz is vezethet. Győztes az a politikai erő, amelyik képes hitelesen kilátásba helyezni, hogy bővíteni fogja a közszolgálatot és annak hatalmi jogosítványait. Sokszor még ígéretre sincs szükség, hiszen minden radikális hatalomváltás automatikusan a közszolgálat bővítését okozza, mert az új eszmékhez új káderek kellenek.

A passzív ellenállás ritkán ölt konkrét és a nyilvánosság számára látható formát. Egy Ausztriában ismert példa a honvédelem kapcsán kirobbant 2011-es vita. Edmund Entacher tábornok, szövetségi vezérkari főnök így fakadt ki Norbert Darabos védelmi miniszter hadseregreformja ellen: „Miért vezessek be egy olyan új rendszert, amely tele van kockázattal, és amelyet nem lehet visszacsinálni? Értelmes ember nem tesz ilyet.” (*Der Standard*, 2011. november 7.) A vitázó felek ugyanahhoz a párthoz tartoztak, az alárendelt közszolgálat szembeszegülhetett a politikai szándékkal. A védelmi miniszter népszavazás segítségével akarta kieszközölni a reformot, ettől a vita nagy médianyilvánosságot kapott. Darabos azonban alábecsülte tábornoka hatalmát, aki leváltotta őt, ám a kancellári hivatal rövid úton visszavonta a menesztést. Felerősödtek azok a hangok, amelyek szerint a nemzeti ideológiáktól áthatott hadseregnek nem szabad túl nagy önállóságot biztosítani. A népszavazás meddő volt, nem sikerült keresztülvinni a hadkötelezettség eltörlését és a hadsereg modernizálását. A tárgyi kérdés átideologizálása eltakarta a lényegi tartalmat, nevezetesen, hogy itt a hadsereg fennálló struktúrái ellen intéztek támadást. A konfrontáció azért volt egyedülálló, mert a közszolgálat politikával szembeni ellenállása nyilvánossá vált, ráadásul egyetlen személyhez kötődött.

Az ellenállás nemcsak a legfelsőbb politikával való érintkezés metaspontján jelenik meg, hanem minden szinten. A közszolgálat rezisztenciáját látens, egyéni és rendszerint nem szervezett jellege teszi nehezen megfoghatóvá.

Robert Merton hangsúlyozza az intézményeken belüli testületi összetartás kényszerét (vö. Merton 2002: 284). Ennek azonban vannak határai, és csak kifelé, az ügyfelekkel vagy más intézményekkel szemben érvényesül. A passzív ellenállás nem valamilyen osztályszellemből vagy szolidáris testületi összetartásból születik, hanem egy különleges mentalitásból.

#### 6.2.2 Az önigazolás

Ideális esetben a közszolgálatnak kifelé nem kell igazolnia magát, az állami legalitás többnyire eléggé meggyőző magyarázat. A döntések következményeit, mint azt már részleteztük, a közszolgálatban nem kell figyelembe venni. Ez hozzájárul ahhoz, hogy a passzív ellenállás időszakaiban az intézményi ideológiák markánsan eltérhetnek az államiaktól.

Az állami ideológiákat hirdetik ugyan, de ennek ellenére betartják az intézményi mentalitást és az *irányadó* ideológiát. Az intézményi ideológia saját szabályait követi, nem írható felül sem személyes meggyőződésekkel, sem állami ideológiákkal. Az intézményi ideológia szolgálatában végrehajtott cselekedeteket számos szokás ritualizálása meg a formális és informális gyakorlat szigorú betartása jellemzi. Ügyelnek például arra, hogy a kollégák iránti szolidaritásból kiegyensúlyozottan alacsony szinten tartsák a teljesítményeket, okosan kijátsszák az ellenőrző instanciákat, szigorúan betartsák az eljárásmeneteket és lehetőleg továbbadják a feladatokat.

A közszolgálat intézményeiben akkor kerülnek terítékre az állami ideológiák, ha velük egy hatalomra pályázó munkatárs új hatalmi területeket tud megnyitni. Az állami ideológiákkal lehetőség nyílik kollégák és felettesek besúgására, új technológiák bevezetésére, fennálló intézmények átszervezésére vagy új osztályok és intézmények létrehozására. Ahogy fentebb kifejtettük, ez a szűk környezetben folytatott



hatalmi harc eredményezhet technikai vagy szervezeti előrelépést. És miatta a politikai szándék is részben megvalósítható, mert előbb vagy utóbb az összes pozícióért heves harcot vívnak. Mindazonáltal a passzív időszakokban a politikai szándékok többnyire gyorsabban változnak, mint ahogy a közszolgálatban a posztokat osztják és a szervezeti változtatásokat végrehajtják. Ez az egyik oka az intézmények rezisztenciájának és a hivatalnokok impregnáltságának a politikai ideológiákkal szemben.

### 6.2.3 Jog és törvény

Köztudott, hogy demokráciákban a politika parlamenti vizsgálóbizottságokkal, törvényekkel, miniszteri rendeletekkel, határozatokkal és utasításokkal szerez érvényt magának. Ismert az is – ezt Niklas Luhmann mutatta be –, hogy a politika minden államformában a hatalom megtartásához vagy megszerzéséhez három jól bevált eszközt használ. Az első a kiválasztott témák középpontba helyezése (tematizálás), akkor is, ha ezeknek különösebb értelmük nincsen. (A 19. század utolsó harmadában például a legfontosabb magyar politikai téma az volt, hogy milyen nyelven tegyék le a tisztek az esküjüket.) A második, hogy a politika átszervezi a közszolgálatot (centralizál vagy decentralizál, azaz gyarapítja vagy csökkenti a hierarchia lépcsőfokait, privatizál vagy államosít, azaz ki- és beszervezi a feladatokat, szakosodik vagy kontárokodik, azaz új szakterületeket nyit meg vagy a meglévőket zár be). A harmadik eszköz is fontos: a generalizálás, azaz jelképeket és szimbólumokat kreál, hogy érzelmekkel telítsen politikai ötleteket, amivel azok általánosan elfogadottakká válnak (vö. Luhmann 2003: 29 skk.).

Az viszont kevésbé ismert, hogy még egy eszköz áll a rendelkezésre. Ennek jelentősége a kontinentális országokban a 20. század végétől bontakozott ki. A politika a szabályozás csökkentésével, illetve mellőzésével is hatalmat gyakorol.

A politikai tétlenség a legritkább esetben magyarázható tehetetlenséggel vagy alkalmatlansággal. A törvényhozási rend egyrészt szabályozza a politikai és társadalmi viszonyokat, valamint a gazdasági gya-

korlatot (*meghatározott módokon engedélyezi*), másrészt ignorálja azokat (*korlátozás nélkül szabadjára engedi*).

A törvényhozó erőszak minden elképzelhető jogot ki tud sajátítani az állam számára, de az érdekes az, hogy ezt nem teszi. A hatalmi rendszerben jogmentes övezetek keletkeznek, amelyeket eleinte nem szabályoznak és nem irányítanak. Az ilyen peremterületeken spontán módon jelentős gazdasági tőke, kulturális vagyon és társadalmi státusz halmozódhat fel. Így volt ez korábban a textil- és az acéliparban, s így van jelenleg a távközlésben és a pénzgazdaságban. Az állam eleinte engedi a vállalatokat akadálytalanul tevékenykedni és mindaddig rablógazdálkodást folytatni, amíg az így keletkező konfliktusok vagy válságok nem kerülnek az államilag irányított közéleti figyelem középpontjába. Ezután az övezeteket bezárják, kialakult előjogait monopolizálják, magánvagyonokat, foglalkozási vagy gazdasági ágakat kriminalizálnak, kisajátítanak vagy államosítanak, és ezzel mellékesen a közszolgálat foglalkoztatási problémáit is megoldják. Nem azért történik ez, mert így az állam új bevételi forrásokhoz jut, vagy mert a gazdaságnak, a kultúrának és a társadalomnak a hatalom ellenőrzése alatt kell állnia – ez alkalomadtán mellékhatás vagy hatalmi önigazolás –, hanem mert a monopóliumszerzés hozzátartozik egy állam struktúrájához. Nem a szükség parancsol, nem is az egyirányú politikai alternatívánélküliség, mint gyakran állítják, hanem a struktúrában lappangó, szűk körű és nyers hatalmi harc a politikában és a közszolgálatban. Csak a hatalmi harc küzdelmei során tematizálódhat a szabad övezetek megszüntetésének szükségessége. Ezt aztán racionalitásmítoszokkal igazolják, és jelképekkel érzelmileg telítik.

A politika különösen úgy tud konfliktusokat és válságokat szítani, ha olyan szabályozatlan övezeteket hoz létre, amelyekben a vallási, politikai és magánérdekek szabad kibontakozását biztosítja. A konfliktusokra és krízisekre azért van szüksége, mert így szerezhet legitimitációt saját felbomlásának megakadályozására.

A kríziseket gyakran a piac törvényével magyarázzák, és a piacot teszik értük felelőssé. Ám a piac racionalitásmítosza a válságokat előidéző politikai felelősséget egy globális senki földjére helyezi, s a politikai tétlenség negatív következményeit isteni végzetként és elkerülhetetlen

szükségyszerűségként állítja be. Olyan logikát fognak a piacra, amely szentesíti a tétlenséget a szabályozatlan övezetek kialakításakor, és az állami szankciók elkerülhetetlenségét is azok felszámolásakor. A piac misztifikációja rendkívül praktikus: feloldozást ad minden politikai vétség alól.

A passzív ellenállás időszakaiban rohamosan nő az új törvények és állami szabályozások száma. Ám ha ezek ellentmondanak az intézményi ideológiáknak, akkor nem vagy nem feltétlenül a szándékolt értelemben hajtják végre őket. Ezalól a törvényszék sem kivétel. A törvények értelmezésének gyakorlata is az adott bíróságok intézményi mentalitásában gyökeredzik. A politika szükség esetén egyszerű átszervezésekkel megtörheti a bíróságok részleges önállóságát, akárcsak bármely más állami intézményét.

A „formalitásokhoz való rituális ragaszkodással” (Merton 1995) minden állami intézménynél megakadályozható az, amit a törvényhozó erőszak el akar érni. A döntéshozatal ilyenkor a tagolt illetékesség hierarchikus fokozatait követi; a lehető legtöbb szint és szakterület bevonásával. A hivatalnokok a nekik formálisan előírt kötelességek szerint, jogkörük határai között és főleg az intézményi mentalitás jegyében hozzák meg döntéseiket. Mindig igyekeznek a felelősséget legalább részben áthárítani feletteseikre, beosztottaikra vagy más instanciákra, intézményekre és szakértői osztályokra, illetve – ideális esetben – ki- szervezik azt az állami struktúráktól független vállalatokhoz vagy szakértőkhöz.

#### 6.2.4 A továbbtotojázás és pepecselés mentalitása

A passzív ellenállásnak nem az aktív ellenállás az ellentéte, mert semmi sem aktívabb, mint a passzivitás. A különbség az, hogy az aktivitás természeténél fogva időleges, míg a passzivitásnak nincs időkerete. Az aktív ellenállás a passzív ellenállás különös formája. Közfeltűnést és média-visszhangot kelt egy tüntetően kihívó magatartás, például egy szakszervezeti tiltakozás. Kiválasztott problémák középpontba helyezését szolgálja, miáltal a meglévő passzív ellenállás magasabb rendű legitimációt kap ugyan, de azt is előidézi, hogy küzdjenek ellene. A passzív ellen-

állás lényege a megfoghatatlansága, mert nincs felülete és képviselője, az aktív viszont a támadhatóság.

A passzív ellenállás időszakaiban a közszolgálati dolgozók lehetőség szerint nem hoznak döntéseket vagy elhalasztják azokat. Igyekeznek kivonni magukat a felelősség alól vagy másra hárítani azt, szigorúan betartva a hierarchikus, szakterületi és helyi illetékességeket, illetve kihasználva az adminisztráció nyújtotta egyéb biztonságot. Az író Franz Werfel jellemzése szerint ez „egy bölcs és grandiózus egyensúly, mely abban a mesteri képességben mutatkozott meg, hogy a megoldásokat halogassák, a konfliktusokat megkerüljék, valamint hagyják azokat szétmállani. Az osztrákok tiszteletlen szótárában ezt a statikát a »továbbtotojázás és pepecselés« klasszikus fogalma jelöli” (Werfel 1937, idézve in Magris 1966: 15). A közszolgálatl foglalkozó tudományok is felismerték ezt a jelenséget, és kevésbé szép szóval *inkrementalizmusnak* nevezték el (Lindblom 1976).

Az elodázás, meghúzás és végkimerítés hivatali taktikája egyenesen identitásképző Ausztria és a Habsburg Monarchia más utódállamai számára (Magris 1966; vö. Bosetzky 1980: 46; Welan 2007). Ez a fajta cselekvésmód igen elterjedt, és általában tipikusnak tekinthető a bürokratikus államokban, viszont az Osztrák–Magyar Monarchiában egyenesen archetipikus volt. Defenzív, pragmatikus és improvizált cselekvésmód, mely informálisan minden problémát enyhít és „megold” úgy, hogy elhalasztja. Az aktív elintézésből bármikor nehézségek származhatnak. A halogatás rendszerfenntartó gyakorlat, meghagyja a hivatalnokoknak a szabad választást a „tenni” vagy „nem tenni” között. Az utóbbi megkíméli az intézményt a hibás döntésektől, az előbbire viszont legalább egy minimális mértékben szükség van, mert azzal fennmaradását igazolja. Ezért a továbbtotojázó-pepecselő kitartás és a poszeidóni állhatatosság az évszázadok tükrében egyáltalán nem sikertelen taktika.

Ezenkívül ez a cselekvésmód hatásosan kifejezésre juttatja az állam elkendőzött hatalmát, mely a nem teljesítés révén megfoghatatlanná válik. Ha a normacímzett esetleg a jogait hangoztatja és lustasággal vádolja a hivatalnokokat, akkor félreismeri, hogy itt rendszerszintű szükségyszerűségről van szó: arra irányul, hogy a normacímzett ráébredjen saját jelentéktelenségére, s ezáltal az uralmi berendezkedés háborítatlanul tovább létezessen.

Az előnyszerzés személyes kapcsolatok ápolásával lehetséges, ami szituatív alkalmazkodást von maga után és személyes (nem produktív) versengéshez vezet. Furcsamód ezek a szűk környezetben folytatott hatalmi harcok, melyek a közszolgálati dolgozók életét megnehezítik, mindenki másét viszont megkönnyítik, mert általuk a döntéseket már intézményi szinten felül lehet bírálni vagy meg lehet kerülni. A döntési monopóliumok spontán módon feltörhetők így. A passzív ellenállás időszakai ezért kellemesebbnek és humánusabbnak tekinthetők.

## 7.

## Értelmező megértés

### 7.1 Ügyfélfogadás

*Az e-kormányzat korában különösen fontosak a közszolgálat azon területei, amelyek továbbra is személyes kontaktusokra épülnek. A jelen fejezet azt vizsgálja, hogy a passzív ellenállás, illetve a lojalitás időszakaiban milyen elvárások uralkodnak a hivatali fogadópult két oldalán. Milyen leegyszerűsítő tipizálások és előzetes beállítottságok kötik az ügyfelek és a hivatalnokok magatartását?*

A közszolgálati dolgozók nem a hatalom birtokosai, de megtestesítik azt, hatalmi funkcióval rendelkeznek. Minél kisebb, de megkerülhetetlenebb döntéskörük, annál hajthatatlanabban követelik meg, hogy elismerjék hatalmukat, személyüket és intézményüket. Az ügyfeleket sokféleképpen lehet próbára tenni: sürgős adatok, dokumentumok és űrlapok bekérésével, az ügy tovább- és visszaküldésével, közbeiktatott ügyintézői állomásokkal, az illetékesség letagadásával, hiányos információkkal, művileg előidézett várakoztatással vagy téves időpontokkal. A normacímzetteknek el kell fogadniuk a követelményeket, hacsak nem tudják azokat megfelelő hatáskörökkel, kapcsolatokkal vagy korrupciós motivációval ellensúlyozni. Egy hivatalnok mindent megtesz azért, hogy személyes fontosságát, döntései és intézménye jelentőségét ne kérdőjelezzék meg. Ez a normák érvényesítését szolgálja, de ugyanakkor emberi is: senki sem szeret személye és munkája jelentéktelenségével kérkedni. A hatalom demonstrációja

önigazolást kínál, amelyet az adott intézményi szokások szerint lehet így vagy úgy kiélni.

A hivatalnokoknak azáltal jön létre a hatalmuk, hogy cselekedeteiket formalizmusokkal, törvényekkel és szolgálati szabályzatokkal igazolni tudják. A posta privatizációjáról Németország, Ausztria és Svájc határhármásában 2010 és 2013 között végzett felmérés azt mutatja, hogy az egykori hivatalnokok mindhárom országban a fizetéscsökkenésen és a feladatok bővülésén túl mindenekelőtt a postai szolgálati szabályzat által korábban garantált hatalom elvesztését fájlalták a legjobban. Azáltal, hogy megszüntették szolgálati szabályzatukat, amelyet egykoron szentként tiszteltek, elvesztették monopóliumaikat, és odalett hatalmuk, az egyéni önkény igazolásának alapjával egyetemben (Flecker et al. 2014).

Az autorizált szervek érinthetlensége és az objektívnek vélt előírások megkerülhetlensége biztosítja a hatalom elismerését, azaz az uralom lehetőségét a normacímzett felett. Az előírások vagy törvények egyéni értelmezési lehetőségei a tevékenység jogszerűségével tesznek szert az államilag szavatolt hatalomra. A szubjektív döntések az előírásokra hivatkozva objektívvá, a hatalmi autorizáltság révén legálissá, valamint tekintélyelvűsége és monopóliumai nyomán megmásíthatatlanná válnak. Ez magában foglalja azt a bizonyosságot, hogy egy felettes szint vagy kolléga sem dönthet elméletileg másként.

Az ügyfél és az intézmény közti kapcsolat nemcsak a hatalom gyakorlásának aktusaként valósul meg, hanem az információ kölcsönös cseréjeként is. Minél tájékozottabbak az ügyfelek a jogi és technikai előírásokat és az eljárások menetét illetően, annál jobban alá tudják ásni egy eljárás ellenőrző szándékát és kényszereit. Az ügyfélfogadás során az ügyfél bepillantást nyer az eljárás formális rendjébe, illetve az alkalmazott feltételekbe. Nemcsak a hivatalnok esetleges jóindulata, hanem a pusztán tény is, hogy indokolnia kell eljárását, már olyan információkhoz juttathatja az ügyfelet, ami lehetővé tesz egy pozitív elintézését. Az információcsere mindazonáltal nem egyforma előfeltételek mellett zajlik. Egy intézmény temérdek olyan információt kér be ügyfeleitől, amely első pillantásra fölöslegesnek tűnik. Ám ez intenzív vizsgálatot tesz lehetővé, melynek során ki lehet szűrni a pontatlanságokat (vö. Mayntz 1985: 233 skk.).

A közszolgálati dolgozók ismeretei nem korlátozódnak a felmerülő esetekkel kapcsolatos rendeletekre, törvényekre, technikai vagy tudományos standardokra, hanem kiterjednek azokra az informális fortélyokra, amelyekkel azokat az intézményi ideológia és szokások alapján alkalmazni vagy kiiktatni lehet. Ezáltal a közszolgálati dolgozók könnyűszerrel visszautasíthatnak még egy tájékozott ügyfelet is, aki csak a törvények formális céljait ismeri, alkalmazásuk gyakorlatában viszont nem jártas (March/Simon 1976).

Az állami intézményeknél jelentős mennyiségű kollektív tudás halmozódik fel, mert már találkoztak hasonló esetekkel és hoztak hasonló döntéseket, így kialakult egy rutin. A hivatalnokok egyéni tapasztalata, cselekvésmódok és standardizált eljárások szilárdítják meg a kollektív szaktudást. A korábbi döntések helyesbítéseiről szóló tapasztalati háztartás alapján működik ez, amely valamely felettes hatóság felülvizsgálata, *központi szerv* (például könyvelési vagy jogi osztály) revíziója, vagy hasonló esetek körül előforduló fegyelmi eljárás során alakul ki. E háromféle kontroll ismerete egy informális, a közszolgálatra jellemző tudást eredményez, amely az idő múlásával minden hivatalnoknál egyre nő. A korábbi ügyek figyelembevétele nagymértékben korlátozza ugyan a hivatalnok mérlegelési mozgásterét, ám egyszersmind garantálja a kipróbált döntési szabadságokat. Mérlegelni kell a közvetlen eljárásmenetet, a saját intézmény felülbírálati rendszerét, valamint a felettes hatósági instanciát. A hivatalnokok ezenkívül ismerik az ügyfelekkel szembeni szankciós lehetőségeket és azt, hogy az ügyfeleknek milyen lehetőségeik vannak a döntésekkel, valamint magukkal a hivatalnokokkal szemben fellépni. Figyelembe kell venniük továbbá a saját kapcsolati rendszerüket, valamint a munkatársak és az ügyfelek – esetlegesen megghiúsító – kapcsolatrendszeit. A testületi összetartás azonban rendszerint elegendő biztonságot nyújt az ügyfelekkel szemben, főként azáltal, hogy a felettesek saját uralmi helyzetük megőrzése érdekében igyekeznek minden körülmények között fedezni beosztottaikat.

A közszolgálati alkalmazottak monopolhelyzetéből fakadó előnyt az ügyfelek a hivatalnokok jellemével magyarázzák, azaz személyessé teszik, miközben az egyéni mérlegelési mozgásteret rendszerint túlbecsülik. Kétségtelen, a hivatalnokok használhatják döntési mozgásszabadságukat arra, hogy levezessék a normacímzetteken a kiszolgáltatottságukból

fakadó frusztrációjukat, de sok ügyfél az előírt vagy intézményi normákból fakadó akadályok mögött is személyes tulajdonságokat vél felfedezni. A normacímzett abból a feltételezésből indul ki, hogy ügye személyes, jöllehet törvényileg formalizált, míg a hivatalnok úgy véli, hogy az ő személye az ügymeneten kívül áll, noha lehetősége van informális szabályokat is figyelembe venni.

Mint azt Renate Mayntz kimutatta, az ügyfélfogadáskor különböző elvárások léteznek. Az ügyfelek arra számítanak, hogy a közszolgálati alkalmazottak a közjót fogják szem előtt tartani, szolgálati feladatuknak megfelelően az ő érdekükben és nagylelkűen cselekszenek, hogy az alkalmazott eszközök méltányosak, a döntések igazságosak lesznek, s végül, hogy ezeket gyorsan és pontosan fogják végrehajtani. Ezekről a pozitív elvárásoktól függetlenül a normacímzettnél él egy negatív imázs is: a közszolgálati alkalmazottak csak önös érdekeiket képviselik, a közjó iránt érdektelenek, döntéseik irracionálisak, az általuk alkalmazott eszközök nem arányosak a problémákkal, és végül, lassan és rossz hatékonysággal dolgoznak. Az ügyfelek elvárásai már magukban is homlok-egyenest ellentétesek (vö. Mayntz 1985: 243 skk.).

A hivatalnokok ellentmondásos imázsa a konkrét eset pozitív elintézésére vonatkozó elvárásból és a negatív előítéletek beigazolásából keletkezik. De hogyan jön létre ez az ambivalens hozzáállás? A rendeletek, törvények, technikai vagy tudományos normák alkalmazása és az eljárás kezelése az intézmény rituális szokásaitól függ, illetve ezek áthágásának igazolhatóságától. Mint arról már szó esett, különbség van a *hirdetett* és az *irányadó* ideológia között. Az ügyfél számára az ilyen eltérések teljesen átláthatatlanok. Ezért a közszolgálat döntései a kívülállók számára sok esetben kiszámíthatatlanok, irracionálisak. A normacímzettnek nem áll rendelkezésére az összes szükséges információ az állami szándékról (a jogról), annak kezeléséről (az *irányadó* intézményi ideológiáról) és az eljárás folyamatáról (a formális korrekciós lehetőségekről). Ilyenkor már csak a korrupció és a protekció marad, mint eshetőség. Ezek kezdeményezése, a lehetőségek kipuhatólása az ügyfélforgalom során történik.

Nemcsak a normacímzettek kezelik elfogultan a hivatalnokokat, hanem igaz ez fordítva is. Az ilyen hivatalnoki viselkedés egyik legerőteljesebb ábrázolása Jaroslav Hašek *Švejk*. *Egy derék katona kalandjai a világháborúban* című regényében olvasható:

„E nagy időkben a katonaorvosok különösen nagy súlyt vetettek arra, hogy a szimulánsokból kiűzzék a szabotázs ördögét, őket pedig visszairányítsák a hadsereg kebelébe. A kínzásoknak többféle fokozatát vezették be a szimulánsok és a szimulánsgyanús egyének ellen [...].

1. Abszolút diéta, reggel és este egy-egy csésze tea három napon át, közben függetlenül attól, hogy az illető mire panaszkodik, egy adag aszpirin izzasztás céljából.

2. Nehogy azt képzeljék, hogy a katonaság olyan, mint a méz, tekintélyes kininadagok por alakban, vagy az úgynevezett »kininyalóka« formájában.

3. Naponta kétszeri gyomormosás, egy-egy liter meleg vízzel.

4. Beöntés – szappanos víz és glicerín igénybevételével.

5. A páciens becsomagolása hideg vizes lepedőkbe.

Voltak bátor emberek, akik végigtűrték a kínzásnak mindezt az öt fokozatát, s azután egyszerű deszkakoporsóban kivitették magukat a katonai temetőbe. De voltak gyöngye lelkek is, akik a beöntéshez érve kijelentették, hogy már jól érzik magukat, és semmi egyebet nem kívánnak, csak hogy az első menetszázaddal ki-mehessenek a lövészárokbá. [...]

Elérkezett a délutáni vizit ideje. Grünstein doktor katonaorvos ágytól ágyhoz lépett, mögötte egy egészségügyi altiszt a beteg-lajstrommal. [...]

– Švejk?!

– Jelen!

Dr. Grünstein szemügyre vette az állomány legújabb szaporulatát.

– Mi baja?

– Alázatosan jelentem, reumás vagyok!

Grünstein doktornak a praxisa folyamán sikerült elsajátítania egy igen finom, ironikus modort, amely sokkal hatásosabbnak bizonyult az ordítózásnál.

– Aha, reuma – mondta Švejknek –, [...] hát magának borzasztó súlyos betegsége van. Milyen érdekes véletlen, hogy az ember



éppen akkor kap reumát, amikor világháború van, és az embernek be kell vonulni. Gondolom, ez szörnyen bosszantja magát.

– Öberarc úrnak alázatosan jelentem, hogy tényleg szörnyen bosszant. [...]

És mindegyik meg is kapta a maga derekas adagját, ahogy elő volt írva. S ha egyesek megpróbáltak is hatni az orvosi ítélet végrehajtójára, könyörgéssel vagy azzal a fenyegetéssel, hogy ők is beállnak szanitécnek, és egyszer talán a kezükbe kaparintják a mostani szanitécet – Švejk nem, ő bátran viselte magát.

– Ne sajnálj – biztatta azt a pribéket, akitől a beöntést kapta –, jusson eszedbe az esküd. Még ha a saját apád fekdne itt vagy az édestestvéred, akkor is beöntést neki, egy szemrebbenés nélkül. Gondolj arra, hogy ilyen beöntéseken áll vagy bukik Ausztéria, és hogy miénk a győzelem” (Hašek 1962/I: 39 skk.; Réz Ádám fordítása).

A hivatalnokot már maga az a tény negatív előítéletekre indíthatja, hogy valaki intézményének ügyfele lett. Ezenfelül az ügyfélfogadáskor a hivatalnokok egy lényegre törően szelektív észlelés alapján kategorizálják a klienseket. Mayntz megfogalmazásában: első pillantásra besorolják őket egy már kész, „felcímkézett regiszterbe”, és eszerint bánnak velük (Mayntz 1985: 241 sk.). Ez a kategorizálás az *irányadó* intézményi ideológiához igazodik, és olyan szempontok szerint tesz különbséget a normacímzettek között, mint az összbenyomás, az öltözék, a nyelv vagy az iratok minősége. Az első benyomás meghatározza az eljárás további menetét, akkor is, ha egyáltalán nem egyezik a valós adottságokkal. Különösen azokat az ügyfeleket kezelik hátrányosan, akiket intézményileg lenéznek, és akiknek előreláthatólag nem lesz lehetőségük arra, hogy fellebbezzenek, panaszt vagy bejelentést tegyenek egy fölöttes instanciánál vagy kontrollhatóságnál. Továbbá a döntés szempontjából az is meghatározó, hogy az eset kaphat-e nyilvánosságot, vagy teljesen hétköznapi. A kategorizált előzetes beállítottságok a minimumra csökkentik a döntési alternatívákat, megszabadítják a hivatalnokokat a morális gátlásoktól, és egyben maximális legitimitációt biztosítanak nekik.

Végül, de nem utolsósorban e kategorizálással kapcsolatban lényeges az ügyfelek hozzáállása. Ha nem mutat elegendő tiszteletet, akkor a hivatalnok hajlamos mérlegelési mozgásterét hátrányukra kiaknázni. Ha egy ügyfél a jogaira hivatkozik, és azt a közkeletű tévhitet hangoztatja, hogy a hivatalnok köteles a számára kedvező módon dönteni, akkor kihívja maga ellen a hivatali erőszak megsemmisítő érvényesítését. A normacímzettek gyakran apellálnak a hivatalnokok részvételére és megértő belátására, ám ezzel az ellenkezőjét érik el: megkapják a negatív besorolást az intézményi értékskálán, és teljesen kiszolgáltatják magukat. Szintén rossz választás, ha a normacímzett feljelentéssel vagy egyéb, a hivatalnok személye ellen irányuló támadással, például fegyelmi eljárással fenyegetőzik. Ekkor móresre tanítják, hiszen az intézmény kifelé szolidáris az alkalmazottaival, és beveti a normacímzett ellen az erőszak összes rendelkezésre álló eszközét.

A hivatalnok úgy tudja minimalizálni a közvetlen összeütközést, ha megpróbálja beláttatni a normacímzettel, hogy a normák betartása az ő érdeke. Különösen a szociális területen, az oktatás- és az egészségügyben szokás úgy érvelni, amelyek a közszolgálati dolgozók szankcióit észszerűnek és segítő célzatúnak láttatják. Így feleslegessé válik az egyébként mindig ott lebegő kényszerítő eszközök alkalmazása, illetve a velük való fenyegetés (Peters/Cremer-Schäfer 1975; Peters 2002).

Lojális időszakokban a közszolgálat személyi állományának szinte korlátlan szankciós és ellenőrzési lehetőségek állnak rendelkezésre, melyekkel kiélheti hatalmát és érvényt szerezhet az állami-intézményi ideológiának. A kompetenciák apró lépcsősen tagoltak ugyan, de lehetőség van áthágni mind a tárgyi és helyi, mind a hierarchikus határokat, és az ideológiának formálisan megfelelő, de annál önkényesebb döntést hozni, amit a szokásos ügymeneten belül alig lehet megváltoztatni. Ha viszont az ügyfelek nem tartoznak valamely megbélyegzett csoporthoz, fajhoz, etnikumhoz vagy vallási közösséghez, akkor a párhuzamos hatalmi struktúra révén befolyásolni tudják a döntést. Megengedett, hogy az ügyfelek – a párhuzamos rendszerhez fűződő kapcsolataik minőségének függvényében – hatékonyan beavatkozzanak a döntésekbe úgy, hogy hangoztatják vagy kimutatják kapcsolataik súlyát. Lojális időszakokban egy hivatalnok gyorsan megállapítja, hogy az ügyfél



valamely stigmatizált csoporthoz tartozik-e, vagy negatív döntés esetén képes-e nyomást gyakorolni vagy retorziókat foganatosítani a párhuzamos hatalmi struktúra révén, amit jobb elkerülni.

Lojális időszakokban az ügyfeleknek szintén konkrét elvárásaik vannak: az állami ideológia szellemében követelik ügyük intézését, és számíthatnak rá, hogy a teljesítés azzal összhangban lesz. Az ügyfelek részéről kevésbé lépnek fel bizonytalanságok, hiszen az állami ideológia egyértelmű és nyilvános. Ezért már előre pontos és teljesíthető elvárásokat tudnak támasztani, esetleg maguk is megkérdőjelezik kívánságait, és adott esetben belátják, hogy a megvalósítás reménytelen. Ideológiailag megbízható kérelmeiket joggal és magabiztosan követelhetik, hiszen azok a hivatalnokok buzgó előresiető engedelmessége jóvoltából teljesülni fognak. A hivatalnokok hatalomvágya, az irracionális normák erőszakos végrehajtása és a személyes önigazolás és elégtétel akadályozhatják ezt meg csupán. Az ügyfeleknek nincs szükségük különösebb jogi vagy eljárástechnikai ismeretekre, mert elvileg az *irányadó* intézményi ideológia az államiéval egyezik. Ugyanakkor a konkrét intézményhez vagy a párhuzamos hatalmi struktúrához fűződő kapcsolat megkönnyítheti a kedvező döntések kieszközölését. Így a döntéshozók hatósági monopolhelyzete részben megszüntethető. Ezenfelül az ügyek hatékonyabban is intézhetők, mert bár a hivatali hatáskörök szűkebbek, túl lehet lépni rajtuk.

A passzív ellenállás időszakaiban a kapcsolatok csak célirányosan vehetők be. Sem a közszolgálati alkalmazottak számára nem megengedett, hogy megkerüljék a hierarchikus szinteket, a tárgyi illetékességeket és a helyi határokat, sem a normacímzetteknek nincs erre legális lehetőségük. Ezért az ilyen időszakokban szerteágazó kapcsolatrendszerre van szükség. Míg a lojális időszakokban sokan részesei a rendszernek – közszolgálati dolgozók és ügyfelek egy része egyaránt –, addig a passzív ellenállás periódusaiban határozottan érzékelhetők azok a határok, ahol a közszolgálat véget ér és a kliens ügye kezdődik.

A közszolgálati alkalmazott tevékenységében rejlő döntésszabadságban nemcsak intézményi törvényszerűségek, hanem állami indíttatások is közrejátszanak. Lojális periódusokban a közszolgálat készségesen végrehajtja a radikális politikai szándékot, a passzív ellenállás időszakában viszont ügyesen megghiúsítja azt, vagy legalább lassítja megvalósítá-

sát és megszépíti a következményeket. S ha mégannyira is bízunk az ügyfél abban, hogy követelése egyszerre legitim (sokak által elismert) és legális (állami és törvényes), ügye – az intézményi passzív ellenállás okán – akkor is elintézhetetlenné bizonyulhat.

Az utóbbi időben ismét politikai igény a bürokrácia csökkentése, aminek jegyében az adminisztráció azon részeit, amelyek szigorúan „ha-akkor” döntésekre redukálhatók, előszeretettel állítják át e-kormányzásra. Ez különösen ügyfélbarát és egyszerű ügyintézés módnak látszik. De a látszat csal. A döntések digitalizációjuk során képlekenyekké válnak, így a politikai irányvonal változása esetén az adatokat mintegy gombnyomásra egyének vagy akár csoportok ellen is fel lehet használni.

A sokszor hangoztatott követelés a bürokrácia átláthatóságáról kétélű kard: szűkíti ugyan a hivatalnokok mérlegelési mozgásterét – általában a „ha-akkor” döntések révén –, de egyben csökkenti a normacímzettek lehetőségét is. Semmilyen módon nem tudnak betekinteni a döntés kritériumaiba, nem jutnak többé olyan információkhoz, amelyeket az ügyfélfogadás során szerezhetnének, és az eljárás menetébe sem nyernek bepillantást. A kapcsolatok értéke megkérdőjeleződik, kimerülnek a kérelmezésre vonatkozó információkban és útmutatásokban, de magában a döntéshozatalban nincs szerepük. A közszolgálat tetemes részében lehetetlenné válik a személyes befolyás, az egyéni ügyintézés lehetősége és az ügyfélfogadáskor beszerezhető információk gyümölcsöztetése. A normacímzettek nem tehetik meg többé, hogy a közszolgálat segítségével valamely konkrét ügyben megkerüljék a politikai-törvényhozói szándékot. A közszolgálat az e-kormányzás esetében már nem tud a politikával a maga hétköznapi passzív rezisztenciájával szembeszállni, és emberibbé tenni a politikai ridegséget. Az e-kormányzatban a normaszabályozást bármikor meg lehet változtatni anélkül, hogy a politikának számolnia kellene a közszolgálat egyébként leküzdendő ellenállásával. Az akta általános érvényre tesz szert, már nem esetre, hanem személyre vonatkozik. Nem az ügy, hanem a személy szerint nyitják meg. Az egyes ügyfélről szóló összes információ egy életen át megmarad, az aktát nem zárják le többé. Így a normacímzettek előbb általános, majd totális kontroll alá kerülnek. Politikai hatalomváltás esetén lehetőség nyílik arra, hogy egy személy

vagy egy csoport magatartását, preferenciáit és gondolatait is teljes egészében kiértékeljük, elítéljük és megtoroljuk.

Az e-kormányzat az ügyfelek számára megszünteti ugyan a bürokratikus akadályokat, ám egyszersmind lehetőséget teremt a politikának arra, hogy kíméletlenül és a közszolgálat ellenállásától mentesülve keresztülvigye céljait.

## 7.2 A projektek buktatói

*A kontinentális országokban viszonylag új fejlemény a projektek térhódítása. Az anglo-amerikai országokban viszont már régóta kifejtik áldásos és átkos hatásukat. Luc Boltanski és Ève Chiapello leírta új legitimációs mítoszait, Ulrich Bröckling a mechanizmusait. A jelen fejezet a munkamegosztáson alapuló társadalom összefüggésébe illeszti a projekteket, és rávilágít a kontinentális és anglo-amerikai sajátosságokra.*

A Robinson Crusoe szerzője, Daniel Defoe 1697-es *An Essay upon Projects* [Volt egyszer egy projekt] című írásában így mutatta be a projektgazdák magatartását:

„A pusztá projektcsináló tehát hitvány szerzet. Kétségbeeső anyagi helyzete annyira sarokba szorítja, hogy már csak valami csoda révén szabadulhat, vagy vesznie kell. Hiábavalóan töri a fejét ilyen csodán, s végül nem talál más utat a menekülésre, mint hogy egy bábjátékoshoz hasonlóan, aki fellengzős szavakat mond a bábuval, úgy állítja be ezt vagy azt a semmit, mint amihez fogható még sosem létezett, új találmányként magasztalja, szabadságot szerez rá, azt részvényekre osztja, a részvényeket pedig eladja. Nem hiányoznak az eszközei, hogy roppant méretűre duzzassza az új ötletet. Ezrekről és százezrekről beszél folyton, olykor egyenesen milliókról, mígnem végül egy becsületes tőkfilkő bedől neki, és odaadja rá a pénzét” (Defoe 1975, idézve in Bröckling 2007: 252).

Az anglo-amerikai típusú magángazdaságban és közszolgálatban a projektek – különösen a tudományban, a művészetben, a sportban, a szociális ellátásban, az oktatás- és az egészségügyben – kínálnak rövid távú és kötetlen lehetőségeket. A projekt a kontinentális bürokratikus rend ellentéte. Valamely feladat megoldásának hagyományos kontinentális útja intézmények alapítása volt. Ezeknek ugyan nem voltak komolyabb pénzügyi eszközei, de tartósan fennálltak, dolgozóiknak távlati perspektívát biztosítottak.

Az anglo-amerikai országokban már a felvilágosodás óta működik az a gyakorlat, hogy projekteket kezdeményeznek állami és magángazdasági feladatok ellátására. A kontinentális országokban a privát mecenatúra hiánya miatt a projektek többé-kevésbé feledésbe merültek, és csak néhány évtizede van ismét konjunktúrájuk.

Az anglo-amerikai térségben a projekteket a mesés hírnév vagy gazdagság reményében, valamint altruista humanitárius okokból gyakran kalandosan és informálisan, ha úgy tetszik, szándékosan esetlegesen finanszírozzák. Az államilag intézményesített támogatás korlátozott. A kiterjedt, piac jellegű adományozókeresés, a szponzorálás sokféle típusa és az összetett, néha szokatlan ellenőrzési és megfigyelési mód egy sajátos mentalitást teremtett. Művészek, tudósok, mérnökök és más értelmiségiek, valamint feltalálók és sportolók megtanulták, hogy a finanszírozás biztosítása érdekében teljesítményeiket és képességeiket kommersz üzleti érdekeknek kell alárendelniük. Tekintélyes marketingtudásra van szükségük a túléléshez, a sikerességről nem is beszélve (Graw 2006). Létrejött egy különös „celebkultúra”, ami a tisztavirágéletű híressé válás, a presztízsteremtés és a figyelemfelkeltés önmagáért való célját, a közismertség vágyát elégíti ki. A magamutogató önfeltárás a pszichologizálgató vagy vulgárfreudista világlátás gyümölcse, amely egyszerre hirdeti azt, hogy az egyén a környezetében elszenvedett élményeinek egy belső kényszerpályán kialakult terméke, és azt, hogy az egyén különlegesen más, mint környezete. Az individualitás valutája a közönség figyelve, és általa válik tömegessé, hogy a más-képp másság a celebkultúra kényszere, melynek lényege a szellemiségmentes prezentáció értékesítése.

Mindenkit, minden alkotást és minden ötletet (ahogy már Defoe leírta) felületes bemutatása, valamint a prezentáció fórumának elismertsége

alapján, nem eszmei értéke vagy teljesítménye miatt finanszíroznak. A paradoxon abban áll, hogy azokat a területeket határozza meg kizárólag a piac, amelyek a piactól való függetlenségükkel definiálják magukat, így a művészeteket is. Egy projekt (műalkotás, technikai innováció, felfedezés vagy sportteljesítmény) értéke egy felfelé és lefelé egyaránt nyitott skálán mozog (Graw 2006). Az egyetlen mérce a piaci érték, mert az esztétikai, művészi vagy a gyakorlati eredményeknek nincs többé minősíthető és viszonyítható alapelve, sőt a szakmai hozzáértés sem mérvadó. És azáltal törekednek a projekt-résztvevők az örökkévalóságra, hogy mindent feláldoznak a pillanatnyi siker oltárán.

A kontinentális országokban a mecénások hiánya miatt jószerivel az állam az egyetlen projektbefektető, eltekintve néhány multimilliomostól, amilyen idősebb Karlheinz Essl vagy Soros György. De még Dárius kincse sem tudná azt a három sajátosságot pótolni, hogy a kontinentális országokban nem léteznek a mecénások rétege, a jótékony civil eszménye és az innovációk piaca. Először is, a mecénások rétege azért hiányzik, mert az állam a maga támogatási rendszerével lefedi a támogatandó területeket, és ezeket szüntelenül finanszírozza. A kontinentális állam következetesen megőrzi monopolhelyzetét: adókedvezményeket nem, vagy csak korlátozott mértékben lehet érvényesíteni projektek támogatására. Másodszor, a filantróp eszmény is hiányzik. A kontinentális országokban például Bill Gates és Warren Buffett kampánya több mint egzotikusnak tűnik, sőt józan ésszel fel sem fogható, hogy valóban arra akarják készíteni a rendkívül sikeres vállalkozókat, hogy gigantikus vagyonuknak több mint a felét jótékony célra fordítsák, kvázi elajándékozzák (*the giving pledge*). Harmadszor, az innovációk piacának hiányát számos tényező okozza. A privát nagybefektetők alacsony száma és hozzáférhetetlenségük csak részben magyarázza ezt. Fontosabb az állami intézményesített rendszerekbe és az akadémiai tudás megbízhatóságába vetett hit. Ezek a rendszerek azonban már azért is bizalmatlanul vagy inkább ellenségesen viseltetnek az újításokkal szemben, mert számukra egzisztenciális kényszer a fennálló ismeretek és szervezetek konzerválása. Ehhez járul még a szakmai körök falanxszzerű zártsága, áttörhetetlensége, amit az újítások leminősítésével, a kontárság vádjával és az agyonhallgatás technikájával szokás megőrizni. Ezért

maradnak a támogatandó területek a kontinentális országokban a piaci forgatagtól megkímélve állami kézben.

Egy projektnek a politikai irányvonal kedvére valónak kell lennie, simulva a hivatalos állami ideológiához. A megfelelést azonban nem mindig könnyű felismernie a finanszírozásról döntő közszolgálati alkalmazottaknak, mert a pályázatok elbírálásakor az aktuális intézményi ideológia és gyakorlat függvényében különféle gyanúkat táplálhatnak. Egy projekt megvalósulásának többnyire a projektvezető személye és kvalifikációja az előfeltétele, aki ideális esetben egy állami intézmény vezető alkalmazottja. A támogató szervek így biztosítják, hogy a projekt eleget tegyen a minőségi követelményeknek, és a ráfordítás összhangban álljon az állami célokkal, a tartalmi sajátosságokkal tovább már nem kell foglalkozniuk. A többi résztvevőnek nem szükséges formális képesítési feltételeknek megfelelnie, a projektvezető a maga kapcsolat-rendszere alapján választja ki őket.

A projekteknel a hierarchia legtöbbször kétszintű, mindenestre nagyon lapos, valamennyi résztvevő a projektvezető közvetlen alárendeltje. A kiszolgáltatott alárendeltséget baráti érintkezési formákkal enyhítik, illetve szépítik. Ez a különös szerkezet azt eredményezi, hogy egy projekt ideológiája teljesen a vezető akaratától függ, ez megegyezhet a mindenkori intézményével vagy eltérhet attól. A kommunikáció nem aktákon keresztül zajlik, hanem informálisan és központilag. A rövid tartam, a munkatársak felcserélhetősége, a példátlanul centralizált kommunikáció, valamint az eredmények nem kötelező érvénye és visszhangtalansága miatt a projekteknel különleges minőséget ölt a felelősség áthárítása. Ez az egyes esetekben hol nagyszerű és tudományos szempontból forradalmi teljesítményekhez vezet, hol – és többnyire – hamar feledésbe merülő eredményekhez.

A projektekben a – rendszerint az adott intézménynél dolgozó – vezetőknél módjukban áll a forrásokat legális úton elosztani lekötelezettjeik támogatására. Gyakran finanszíroznak így állásra pályázókat is. A munkatársak rövid idejű és gyakorlatilag a létminimumra redukált pénzbeli segítségét mindazonáltal ritkán követi tartós intézményi alkalmazás. A hierarchikus fokok hiánya és az utasítások közvetlensége, az alacsony fizetés és mindenekelőtt a perspektívtalanság megalázó viszonyt teremt.

A közszolgálat aspiránsainak aktívan kell ápolniuk kapcsolatrendszereiket, különös buzgalmat kell tanúsítaniuk. Az üléseken, konferenciákon, ankétokon, intézményi ünnepségeken, kiállításmegnyitókön és felolvasásokon folytatott társasági élet – a csillogás és a glamour közepette – nyomorúságos küzdelem a túlélésért. A mottó: Jókor jó helyen lenni. Biztosítani vagy javítani a pozíciót, megkaparintani egy új állást vagy beférkőzni a soron következő projektbe: ez folyamatos vesződséggel jár.

Míg az anglo-amerikai országokban sokszor a projekt az egyetlen módja annak, hogy hozzá lehessen jutni pénzügyi eszközökhöz, ehhez viszont nyitva áll a projektek szabadpiaca, addig a kontinentális országokban a projektek nem piaci lehetőségek függvényei, hanem egy zárt körű és szoros társadalmi hálóról, a közszolgálati alkalmazottak kapcsolatrendszeréről.

A projekt a kontinentális országokban gyakran az egyetlen lehetséges módja annak, hogy orvosolják az intézmény forráshiányait, és a költségvetési megszorítások ellenére továbbra is teljesíteni tudják az intézményi követelményeket, hiszen az állami projektfinanszírozás az intézményi büdzsén kívül esik.

A projektek finanszírozásával a politika egyszerre tudja enyhíteni a magas képzettségűek marginalizáltságát és biztosítani ideológiai engedelmességüket. Az intézményesült állami finanszírozás azonban behatárolt időtartamú juttatás, melyet tovább és tovább lehet faragni.

A politika által elplántált menedzseri mentalitás álnoksága egész Európában egyöntetűen az, hogy nemcsak felbomlasztani kívánja a magas képzettségűek következő generációját és csökkenteni járandóságukat, valamint bizonytalanná tenni egzisztenciájukat, hanem még azt is elvárja, hogy mindezeket a korlátozásokat erényként, eszményként, megújulásként és esélyként éljék meg. Ez az egyetemi és főiskolai nemzedék okolja csak saját magát az államilag kikényszerített sikertelenségért (néhány kirakatkarrier kivételével). A menedzseri mentalitás pozitív gondolkodása úgy tesz, mintha nem érezné, illetve szeretné nem érezni a szociális kompetenciák és a jóléti állam feladatainak elhanyagolásából származó fogcsikorgatóan zord hideget. „Smile or die” (Vágy hozzá jó képet, vagy dögölj meg!) – így hangzik e mentalitás mantrája (Ehrenreich 2010).



### 7.3 Az egységesülés folyamata

*Milyen törvényszerűségek határozzák meg az intézményi táj összességében mégiscsak megdöbbentő egyöntetűségét? Az egy intézményen belüli, illetve az intézmények közötti hasonlóság eredményezi az egységes állami struktúrák kialakulását. Az eltérések azonban azt mutatják, hogy a gyakorlatban a belső és a köztes egységesülési folyamat másképpen zajlik, mint azt a szociológiában feltételezték. A különböző intézményi ideológiák lehetővé teszik, hogy az intézmények akkor se legyenek egészen egyformák, ha feladataik azonosak.*

#### 7.3.1 Egyéniség a csoporton belül

A szociológus James March és a közgazdasági Nobel-díjas Herbert Simon döntéscelmélete szerint a közösségileg elismert normákat pragmatikusan másoljuk. Az eredmény bizonytalansága és a hiányos információk azt eredményezik, hogy az indíték és a cél – így March és Simon – nem magyaráz meg elégségesen egy döntést. Nem pusztán számításból cselekszünk, és az összes következményt meg kockázatot lehetetlen figyelembe venni. Ezért redukált komplexitású döntéseket hozunk – nem az optimális, hanem csupán egy kielégítő megoldást választva (March/Simon 1976).

Ez a magángazdaságban sokszorosan igazolt elmélet a közszolgálat vonatkozásában pontosításra szorul. A közszolgálati alkalmazottnak nem szükséges figyelembe vennie döntésének várható következményeit vagy tényleges eredményeit. Sokkal inkább arra kell ügyelnie, hogy cselekedeteinek tempója és módja igazodjon az intézmény elvárásaihoz. A célt és a szándékot ugyan hangoztatják, az eredmény azonban kívül esik látószögükön. Az akkor kerül előtérbe, ha tematizálására a hatalmi harcok során szükség van.

Döntéseikben a közszolgálati dolgozóknak öt, állandóan változó folyamatra kell tekintettel lenniük:

- (1) A hierarchia és a felsőbbtség korlátozza a döntési lehetőségeket, mert csak olyan megoldások választhatók, amelyek kompatibilisek a rendszerrel (Crozier 1981). Lehetséges azonban ettől

eltérni, ha ezt a szűk körű hatalmi harc vagy más egyéni érdekek szükségessé teszi, és a személyes kapcsolatrendszer fedezi ezt. Ez azért nem megerőltető, mert az intézménynél állandó, helyesebben lassan változó viszonyok uralkodnak, a hivatalnokok visszanyúlhatnak a kapcsolatrendszerek korábbi használatával szerzett tapasztalatokra.

- (2) Az ideológiák egyszerűsítik a döntéseket, mert monokauzális igazolásokkal szolgálnak (March/Simon 1976). Többnyire a ténylegesen irányadó intézményi ideológiát választják – akkor is, ha az ellentmond az állami vagy a civil ideológiáknak. Az intézményi ideológiák határozzák meg az előírások értelmezési gyakorlatát, kompenzálják az irányítási hiányosságokat és egységes eljárásmodot eredményeznek.
- (3) A munkamegosztás azzal jár, hogy komplex feladatokat számos részterületre apróznak szét, és ehhez különálló osztályokat létesítenek (Mayntz 1985). Így egyazon cselekvésfolyamatnak egymástól különböző és független, olykor akár ellentétes céljai is lehetnek. Az intézmény közvetlen irányadó ideológiája egyértelműbb, mint egy távoli cél.
- (4) Az utasítások az információkat félreérthetlenné teszik, végkövetkeztetésekké alakítják át, miáltal megszüntethetők a bizonytalanságok (vö. Kieser/Ebers 2006: 181). Az utasítások értelmezése azonban az intézmény kényszerítő normáinak és ideológiáinak megfelelően változik, s a végrehajtás tempója és módja akár az ellentétébe is fordíthatja az utasítás eredeti célját.
- (5) Végül az eljárások standardizálása is csökkenti az alternatívák számát, mert az általánosan érvényes eljárási előírások (például „ha-akkor” döntések) elébe vágnak az egyéni lehetőségeknek (Powell/DiMaggio 1991; Giddens 1999; vö. Joas/Knöbl 2004: 424 sk.). Ez alól feloldozást a „továbbtotojázó pepecselés” mentalitása, az elodázó végrehajtás nyújt.

Mindezek a praktikák nagymértékben stabil, egyéni befolyásoktól független és a változásokkal szemben rezisztens szabványeljárások reprodukcióját eredményezik mind az intézményen belüli magatartást, mind a kifelé irányuló cselekvést illetően. Az ideológiai igazolások igénybevételének mértéke több tényezőtől függ: a hivatalnokok egyéni képességeitől, a normacímzettek ellenállásától, az ideológiai követelmények megsértéséért gyakorolt lehetséges retorzióktól, a politikai és adminisztratív ellenőrző hatóságok vagy a médiák erejétől és az ideológiai kánon alkalmazhatóságától.

Egy intézet egységességét az adminisztráció mennyisége és minősége is befolyásolja. Az intézmény szakmai orientációja kihat az intézmény méretére, a munkamegosztás tagoltságára és az eljárási előírások részletességére. A szakág okozhatja a tervezés és koordinálás szükségességét, ami szintén befolyásolja a formalizáltság mértékét (vö. Kieser/Ebers 2006: 217). Ez különösen fontos ott, ahol futószalagszerű kivitelezési és ügykezelési technikákat alkalmaznak, mert az egyszerű, ismétlődő és széria jellegű, ugyanakkor erősen szakosodott részfeladatok komoly adminisztrációt igényelnek.

A fegyelem, a formális szabályoknak való formális megfelelés a közsférában érvényes magatartási kódexnek kis részét alkotja. Sokkal átfogóbb a magatartási és döntési normák informálisan fennálló területe. A passzív ellenállás időszakaiban a hiányzó előírásokat a napi rutin révén magától értetődő és szokásokon alapuló, nem tudatosan végiggondolt módon teljesítik; lojális periódusokban ez az állami ideológia jegyében, a buzgó előresiető engedelmisség alapján és a vulgárisra redukált elviség szellemében történik. Passzív ellenállás esetén az alkalmazkodás repetitív cselekvési folyamatokhoz és a kognitív elem visszaszorulásához vezet. Lojális időszakokban az alkalmazkodás azért is szigorúbb, mert bizonytalanságok állnak fenn, hiszen a párhuzamos hatalmi struktúra által követelt hatáskörtúllépések nincsenek formálisan lefektetve. Ez a bizonytalanság szigorúan kognitív igazolást tesz szükségessé, mivel nem magukat a cselekedeteket gyakorolják be rutinszerűen, hanem azok magyarázatait. Ahogy már említettük, a politikai szlogenek akkor is univerzálisan bevethetők és akkor is garantálják az ideológiahűséget, ha szubjektív előnyszerzés a cél. Ez egyfelől formálisan egységes ideológiát eredményez, másfelől túlbuzgó előresiető engedelmisséget.

Gyakran hangsúlyozzák a hivatalnokok egyöntetűségét. Kétségtelen, korlátozott pénzügyi lehetőségeikből, átlagon felüli képzettségükből és aktív társadalmi hálózatépítésükből fakad bizonyos egységesség. Az egységes magatartást mégsem csak ezek okozzák, hanem a kontinentális bürokratikus szervezet egésze: a szakmai szocializáció életre szóló meghatározottsága, a dezindividualizáció törvénye, a munkahelyi impregnáltság más ideológiákkal szemben, az akta megléte és vezetésének kötelezettsége, az ellenőrző mechanizmusok, kiváltképp a besúgás és feljelentés intézményesített rendszere, a Don Corleone-i elkötelezettségek szisztémája, valamint az egzisztenciális és szellemi kiszolgáltatottság.

Jelenleg több kontinentális országban elismert viselkedés a másság, és államilag megbecsült magatartás a deviancia, mindkettő előkelő és divatos. Sok mindent engednek, tűrnek, vagy egyáltalán nem szabályoznak. Az individualitás beépül a rendszerbe, az egységesség közepette megnyílnak a legális egyéni lehetőségek a másságra és a szabad mozgásterekre. A sajátos allűrök lehetővé teszik a hivatalnokok önmegvalósítását és önigazolását. Ez a „másképp másság” egy konform megfelelés, azaz a megengedett, a kíváncsú és az eltúrt pragmatikus számítása, ami összességében mégiscsak egységességet teremt – amolyan „konfekció jellegű individualitást” (Prisching 2009).

A törvényeket és előírásokat lehet önkényesen értelmezni. Bécsben például az önkormányzat építészeti és várostervezői osztálya nem csinál titkot abból, hogy minden ügyintézőnek megvan a maga vesszőparipája. A hivatal egyik katalógusában fölényesen írásba adják, mire kell ügyelni az egyes hivatalnoknál. Az egyiknél például arra, hogy a terveket jobb fekete-fehér nyomtatásban beadni, mert az illető az élénk homlokzatszíneket nem fogadja el, egy másiknál arra, hogy a tetőkonnyok keskenyek legyenek. Egy harmadiknál kerülendő a „műanyag ablak” kifejezés; aki ilyet szeretne beépíteni, az jobban teszi, ha anyagmegnevezés nélkül kérvényez. Az építetők és az építések biztosak lehetnek abban, hogy mindaddig nem kapják meg a kért engedélyt, amíg nem felelnek meg a hivatalnok személyes elvárásainak (vö. Gebaut 2010: 21).

A korlátozott kompetenciák nyomása alatt a személyes ismertető-jegy az egyéni önmegvalósítás szívesen látott szabadsága, még ha nincs

is mögötte más, mint a hatalom fitogtatása, illetve a személyes beállítottságok, preferenciák vagy modorosságok kiélni akarása. A másképp másság, az individualitás „ál-arca”, államilag farszírozott, mediálisan támogatott és hivatalosan is gyakorolt mentalitás. Ez más, mint a civil kurázi, az államilag megszabott gondolkodási kategóriák tudatos kétségbe vonásán alapuló individualitás.

Az egyéni allűrök és az igazolásukra felhozott érvek többnyire irracionálisak, rontják a teljesítmény hatékonyságát, sőt akár többletmunkát is okozhatnak. Példaként szolgálhat erre különös trendek vagy életstílusok követése, de ugyanígy az is, ahogy a hivatalnokok szolgálati tevékenységük során ragaszkodnak az alapjában véve lényegtelen részletekhez. Az intézmény ideig-óráig tűri az efféle különbségeket, ez a tolerancia azonban bármikor visszavonható: ami tegnap eredeti és szimpatikus volt, az holnap már kínos vagy zavaró lehet. A kívülről jövő, az intézmény létét megkérdőjelező koherens politikai nyomás, egy vezető- vagy generációváltás, az állami vagy intézményi ideológia módosulása vagy az életstílusokkal szembeni tolerancia megváltozása oda vezethet, hogy az intézmény egyik napról a másikra nem fogadja el többé az egyéni sajátosságokat. Ami általában megengedett, az a konkrét esetben elítélhető, bármikor kriminalizálható. Az ideológiák sokfélesége biztosítja azt a szervezett szervezetlenséget, amelyben legálisan, megkérdőjelezhetetlenül és ellentmondás nélkül lehet bárkit és bármit kriminalizálni. „Folyamatos gyanúsítás” (Lemke 2000: 34) zajlik, és „agresszív vádaskodás az utólag és hirtelen elmarasztalhatóvá vált magatartással szemben” (Krasmann 2000: 195 sk.).

Lojális időszakokban a személyes vonások tilosak: az önmegvalósítás útja az elvárások kreatív túlteljesítése, az államilag elplántált stigmatizálás radikális kiélése, valamint – az individualitás csúcsaként – az állami szimbólumok és a politikai személyiségek iránti hisztérikus imádat.

A passzív ellenállás időszakaiban egyrészt bővülnek az egyéni eltérések, másrészt az intézmények toleranciát tanúsítanak velük szemben. A szűk munkahelyi környezetben azonban az egyéni különbségek nem mehetnek el odáig, hogy általuk a hivatalnokok eltérjenek az intézményi ideológiától. Ellenkezőleg, az eltúrt individualitásnak ára van. A kis



egyéni szabadságok miatt meg lehet követelni egy annál szigorúbb megfelelést az intézmény szabta normáknak. Mindenféle zsarolhatóságot (így múltbeli hibákat vagy szokatlan nemi preferenciákat) kihasználhatnak a pragmatikus konszenzusteremtés érdekében. Szigorúan megkövetelik az eltúrt eltéréseken túlmenő egyéb normák és rituálék követését, az előírások pontos betartását, valamint a többséggel szembeni irracionális tiszteletet. Minden eltérő egyéni magatartással a hivatalnok különösen kiszolgáltatottá válik. Ezt az állapotot elérendő a politika nagyon is tudatosan támogatja mind a neotoleranciát és a másképp másságot, mind a „polgári erkölcs” és az „egészséges népharag” konzervativizmusát. A kettőt konkrét esetekben ki lehet játszani egymás ellen és tetszőlegesen alkalmazni.

### 7.3.2 Az intézményi sajátosság

Nemcsak az intézményen belül létezik egy bizonyos mértékű egyöntetűség, hanem intézmények között is megtörténik egy kiegyenlítődés.

Az intézmények, a részlegek és ügykörök közti erős fluktuáció esetén elérhető egy magasabb fokú egységesség; ez történt például az Osztrák–Magyar Monarchiában a 19. század utolsó harmadában, amikor a hivatalnokok folyamatosan váltogatták szolgálati helyüket (az örökös tartományokban is) és reszortjukat úgyszintén (vö. Heindl 2013: 170 skk.). E fluktuáció nélkül az intézményi normák olyan következetesen és hatékonyan önjáróan működnek, amelyekkel az intézmény önállósága fenn tud maradni.

Am egy sikeres intézmény módszerét, technológiai felszereltségét és mögöttes ideológiáját más intézmények is átveszik, másolják, különösen akkor, ha az ágazat vagy a szakmai környezet hasonló. Minden intézet aszerint orientálódik, hogy mások hogyan teljesítik a gyakorlatban az ideológiai-politikai és a technikai-szakmai elvárásokat, illetve hogyan tudják sikeresen kijátszani azokat. Ez az utánzó, mimetikus folyamat vezet a kiegyenlítődéshez és egységességhez (izomorfiahoz) (Kieser/Ebers 2006: 353 skk.; Senge 2011: 147 skk.).

Az intézmények közti egységesítési törekvésnek a neoinstitucionalisták szerint több tényező kedvez: az állami nyomás, a leegyszerű-

sító modellek és szabványok, valamint a normák kényszere (Powell/DiMaggio 1991). Az orwelli értelemben vett totális egyöntetűség azonban a passzív ellenállás időszakaiban nem következhet be, az egységesítés sem valódi.

Más intézmények sikerstratégiáinak átvételekor hangoztatni lehet az állami ideológiával való összhangot. Lojális időszakokban ez többé-kevésbé ténylegesen meg is valósul. A passzív ellenállás periódusaiban mindennek ellenére meg lehet őrizni a hagyományos normákat és rituálékat is, és az örökítési zárlat esetén az intézményben még olyan új, legitim áramlatok is integrálhatók, amelyek ellenszegülnek az állami-törvényhozói akaratnak, illetve aláássák azt. Az állami-politikai vezetés nyomása és a mimetikus folyamatok az egységességnek csupán az illúzióját keltik. Az intézmények állandóak, és csak a legszükségesebb mértékben reagálnak a politikai elvárásokra. Mind a hagyományos irányadó intézményi ideológia és cselekvésmód megőrzése, mind az új, legitim áramlatok betüremkedése és terjedése lehetséges, attól függően, hogy milyen erős az örökítési zárlat, illetve mennyire képes az intézmény megőrizni a maga önálló struktúráit. A *hirdetett* szándékokkal azt a látszatot keltik, mintha megfelelnének egy egységes állami ideológiának, hogy így legitimációt szerezzenek az intézmény létezéséhez. De közben eltérő és szerteágazó tartalmakat követnek – az állam mindent ural, csak önmagát nem.

### 7.4 Kitérő: Lenin és a közszolgálat

*Ellentmondanak-e vajon ezek a belátások történelmi tapasztalatainknak, vannak-e kivételek alóluk, vagy vehetjük őket általánosan érvényesnek? A jelen fejezet annak példáján vizsgálja ezt, ahogyan a közszolgálat a Szovjetunió sorsát meghatározta.*

Lenin nem Marxtól vette át a szakmunkások és a képzetlen munkások megkülönböztetését. Ez a konstrukció Frederick Winslow Taylortól származik, aki ebben a két kategóriában dolgozta ki a munka szervezésének elméletét. A szociológia az 1980-as években feltárta az összefüggést a proletárdiktatúrák és Taylor módszere között. Bebizonyosodott,

hogy a leninista diktatúrák taylori rendszerben szervezték meg ipari termelésüket. Ez az összefüggés fontos felfedezés volt, egy csapásra érthetővé tette a népi szocialista termelési mód számos diszfunkcióját (Tatur 1979, 1983; Ebbinghaus 1984; Beissinger 1988). A népi szocialista országokban az adminisztrációt, az igazságszolgáltatást, a végrehajtó hatalmat, valamint az állami termelést és szolgáltatást is így szervezték meg.

A 20. század elején a taylorizmus két fő pillére a szellemi és a fizikai munka szigorú elkülönítése volt, amihez hozzátartozott a mozgulatok optimalizálása és a munkafolyamatok előírása. A képzetlen munkaerőnek az előírt és repetitív módon kell a sorozatgyártásban részt vennie, a szakmunkás dolga az alakító és ellenőrző helyi vezetés. Taylornak az Egyesült Államokban sikerült elindítania egy olyan mozgalmat, amely átformálta a nagyüzemi termelést. A mozgalmat a gyártulajdonosok szorgalmazták, és a szakszervezetek masszívan támogatták. A változtatást az tette szükségessé, hogy a taylori rendszerrel be lehetett vonni a termelésbe a nagyszámú szakképzetlen és angolul sem beszélő kelet-európai bevándorlót. Ennek eredményeként bővült a termelés, emelkedtek a bérek, s ezáltal a jólét is növekedett.

Lenin úgy tekintett a taylorizmusra, mint „a szocialista gazdasági termelés fokozásának eszközére” (Kieser/Ebers 2006: 115). Az iparosodásból és az orosz lakosság szakképzetlenségéből mintegy természet-szerűleg adódott számára, hogy a kommunista eszményeket a taylori rendszer segítségével váltsa valóra. Némi cinizmussal azt mondhatjuk, hogy Lenin valósította meg a legkövetkezetesebben azt a rendszert, amelyet gyakran a kapitalizmus kvintesszenciájának és megtestesülésének tartanak.

Az Egyesült Államokban a taylorizmus csak akadozva, Nyugat-Európában pedig alig tudott tért hódítani. A gyakorlati megvalósítás főként azért ütközött határokba, mert az európai nagyipar szívesebben támaszkodott a nagy számban rendelkezésre álló szakképzett munkásokra. A futószalagos termelést egyébként is csak marginálisan lehetett alkalmazni. Sokat emlegetett tény, hogy a termelékenység Henry Fordnál 1909 és 1916 között a háromszorosára nőtt. Ez azonban – a közhiedellemmel szemben – nem annak köszönhető, hogy a gyártás egy

részét futószalagra helyezték át, hiszen a futószalagos gyártás aránya az egész előállítási folyamathoz képest maximum 10 százalék volt. A taylorizmussal elért teljesítménynövekedés nem a munkafolyamatok racionalizálásának, hanem a munkásság átfogó ellenőrzésének és fegyelmezésének köszönhető (vö. uo. 123). Az Egyesült Államokban 1914-ig az iparvállalatok körülbelül 2 százaléka vette át a taylori munkaszervezést (vö. uo. 113 skk.).

A Szovjetunióban és más népi szocialista országokban széles körben, de módosítva vezették be a taylori rendszert. Nem kínáltak anyagi ösztönzőket, hanem „önzetlen lelkesedést” követeltek. A leninista népgazdaságok tragikumai az elrendelt proletár áldozatkészség és a taylori munkaszervezés keveredéséből fakadt.

Lenin „kellően pragmatikus” volt ahhoz, hogy tudja, állam nélkül nincs termelékeny társadalom (Häußermann 1975: 34 skk.). Az államot legalább első lépésben szükségesnek tartotta, akkor is, ha a végső cél, a kommunizmus tanai szerint azáltal valósulhat meg, hogy az állam és a közszolgálat feleslegessé válik. Az emberi élet összes igazgatható területét és a gazdaság egészét betagozták az államapparátusba. A népi szocialista termelés mellett a közszolgálatnak is át kellett állnia egyfajta futószalagos munkára. A bürokratikus szervezetben dolgozó személyek száma folyamatosan emelkedett. Minden feladatot a legapróbb elemeire bontottak és sablonosan mechanizáltak. A munkamegosztás kétféleképpen történt: egyrészt bővítették a személyi állományt, miközben végtelen hosszúságú hierarchikus láncot hoztak ezzel létre, másrészt erősen specializálták a feladatokat az állami intézmények sokaságával. A közszolgálatot egy párhuzamos hierarchikus pártstruktúra határozta meg, irányította és ellenőrizte.

Lenin úgy gondolta, hogy az egyszerű bürokratikus feladatokat munkásoknak kell végezniük; egy proletárdiktatúrában ne jöhessen létre bürokrácia, ehhez a személyi állomány felügyelete, ellenőrzése és legfőképpen rendszeres cseréje szükséges. Lenin szerint egy bürokratikus funkciót ellátó munkás a proletariátus érdekében cselekszik. A tudományban és a közszolgálat erősen specializált területein azonban nem lehetséges rotáció; Lenin úgy vélte, a tudósokat és a magasan képzett szakembereket meg kell nyerni a proletariátusnak, ellenkező esetben éljék a kétkezi munkások életét.

Lenin számára csaldás volt, hogy elmélete a gyakorlatban csödot mondott. A sikertelenségért a közszolgálaton belüli imperialista erőket és a polgárháborút tette felelőssé. A lenini adminisztrációval létrejött egy olyan bürokratikus rend, amelynek alkalmatlanságát és me-revségét aligha lehet túlszárnyalni (vö. Albrow 1973: 87). Kevéssel hatalomra jutása után, 1921/22-ben apokaliptikus éhínség sújtotta az országot, kétmillió emberéletet követelve. Ennek ellenére utóda, Sztálin vasmarokkal ragaszkodott a szovjet-taylori rendszerű államszerve-zetthez, ami oda vezetett, hogy az 1930-as évek elején további 14,5 mil-lió ember halt éhen. A termelékenység romlását (a későbbi kollektív emlékezettel ellentétben) nem a kolhozosítás okozta, hiszen az azt megelőző kiskertes és feudális gazdálkodás még a termelőszövetkeze-tinél is gyengébb volt, hanem a minden civil piaci leleményességet kizáró közszolgálati elosztás, amit a pártadminisztrációs belekontár-kodás és az elviséggel igazolt szakmai dilettantizmus határozott meg. Az állam a második világháború idején a közszolgálat militarizálásával stabilizálódott.

Lenin és Sztálin az ideológiai állítólág félrevezetett közszolgála-tot okolta a kudarcért. Csakhogy nem a háttérben ügyködő impé-rialisták tehettek róla, ahogy azt a propaganda állította, a valódi ok a közszolgálat struktúrájában rejtett: szervezetének „acélkemény burka” (Weber 2005) és ideológiai impregnáltsága még a kommunista dikta-túra halálos szorításának is sokáig ellenállt. A miniszteri és közép-káderi szintek teljes cseréjével olyan közszolgálatot teremtettek, amely ta-pasztalatlanságban és dilettantizmusban felülmúlhatatlan volt. Nem és nem tudták megtörni a közszolgálati rendszer alárendelt helyi és vi-déki területeinek passzív ellenállását. Az egypártrendszer, amely a köz-szolgálat bármely szintjén beavatkozhatott, és az intézményesített be-ség miatt mindenütt jelenvalóvá vált, a Szovjetunióban az 1940-es évektől a közszolgálati rendszer militáns megkettőzésének bizonyult. Általa elkezdődött a lojális időszak: a közszolgálat folyamatosan bő-vült, és egészen az 1980-as években jelentkező örökítési zárlatig fel-tétel nélkül engedelmeskedett.

## 7.5 A rossz hatékonyság rációja

*A közszolgálat hatékonyságát – így szól a fáma – a köz alkalmazottainak egyéni érdekei korlátozzák. Ehelyett felmutatjuk, hogy a mérhetetlen mérics-kélése, a határtalan gazdaság határai, a feladatok feladása és a képzetek csere-beréje azok a tényezők, amelyek időszakosan hatékonytalansághoz vezetnek.*

Kritikusai támadták Max Weber a „racionális bürokrácia” fogalma miatt, mondván, a bürokrácia sohasem lehet racionális. Csakhogy a bürokratikus tevékenység Webernél is lehet irracionális vagy paradox. A racionális fogalma a múlthoz viszonyítva keletkezett. A „racionális bürokrácia” lényegi ismérve Webernél az, hogy nem érzelmei, mítoszokon vagy a feudális öröklési jogon nyugszik, hanem tételes, for-málisan szervezett rendben. Felismerte, hogy a bürokratikus rendszer gépiesen megbízható, de úgy vélte, önállósulásának megálljt kell pa-rancsolni, ellenkező esetben belevész a formalitásokba, politikailag irá-nyíthatatlanná és ellenőrizhetetlenné válik.

Martin Albrow feltárta, hogyan keletkezett a félreértés a racionalitás fogalma körül: Weber *Gazdaság és társadalom* című művének angol nyelvű fordítója és szerkesztője, Talcott Parsons a „Rationalitát” (ratio-nalitás) megfelelőjeként sokszor az „efficiency” (hatékonyság) kifeje-zést használta, ami Weber elméletének téves értelmezéséhez vezetett (vö. Albrow 1973: 64 sk., 73 skk.). Weber „formális racionalizmusát” semmi szín alatt nem szabad összetéveszteni a teljesítőképességgel. Hi-szen a bürokratikus rendszerekben a feladatteljesítés nem szükségkép-pen hatékony, de nagyon is észszerű, azaz szándékos vagy megmagya-rázható. Az amerikai szociológiában a bürokrácia hatékonysága azóta is központi kérdés maradt.

Amikor rossz hatékonyságúnak, pazarlónak és nehézkesnek ítélik a közszolgálatot, akkor nem veszik figyelembe, hogy itt nem egy nye-reségorientált vállalatról van szó, ahogy ezt már Ludwig von Mises megállapította. A közszolgálatnak másféle problémákkal kell megbir-kóznia, mint a magángazdaságnak. Ha magánvállalkozókat állami hi-vatal vezetésével bíznak meg, akkor bürokráttá válnak, és szintén nem a nyereségre fognak törekedni, hanem készségesen követik a sza-bályokat és az előírásokat. „Az állami és az ipari teljesítőképesség két

teljesen különböző dolog [...]. Egy állami hivatalt semmilyen reform sem tudna egyfajta magánvállalattá átváltoztatni” (von Mises 2004: 65).

### 7.5.1 Racionális magánérdekek

A közszolgálat hajlamos arra, hogy gyarapítsa önmagát. Némi humorral írja le ezt a trendet Parkinson törvénye. Cyril Northcote Parkinson az 1950-es években a közszolgálat piramidális felépítéséből adódóan megállapította, hogy egy hivatalnok úgy erősíti a hatalmát, hogy új beosztottakat alkalmaztat, és átruházza rájuk a feladatait. Hogy ne teremtsen konkurenciát magának, legalább két beosztottra van szüksége. Ezek a beosztottak azután megint úgy szilárdítják meg a hatalmukat, hogy további két-két embert vetetnek fel, miáltal egy tevékenységi körből legalább hét lesz. A személyi állomány ilyen gyarapodása különösen gyakori akkor, amikor a teendők csökkennek, mert így a hivatalnokok egymás között pluszfeladatokat állítanak elő az egymással való érintkezéssel, valamint a kölcsönös ellenőrzéssel. Ezt nevezi Parkinson „a munka megsokszorozásának” (Parkinson 2005). Hasonlóan működik az úgynevezett Peter-elv: szintén egy olyan folyamatot karikíroz, amely a hierarchia miatt jelentkezik. Egy hivatalnok a pályafutása során addig emelkedik a ranglétrán, amíg eléri azt a pozíciót, amely meghaladja képességeit. Mivel az inkompetenciának erre a szintjére viszonylag könnyen el lehet jutni, létrejön „az alkalmatlanok hada” (Peter/Hull 1972). Mindkét elmélet a hivatalnokok hatalomhoz fűződő magánérdekeire vezeti vissza a közszolgálat rossz hatékonyságát.

A közgazdász William Niskanen a *hatalom növelésén* túl leírt további, a termelékenységét gyengítő racionális magánérdekeket. Ilyenek a hivatalnokok *önös anyagi érdekei* (prémiumok és pótlékok), a terven kívüli *előrejutás* és a törekvés a *tekintélyre* és *elismerésre*. Niskanen szerint a jól megfontolt haszongyarapítás a költségvetés maximalizálásának tendenciájába torkollik, ami megmagyarázza a közszolgálat költségeinek folyamatos növekedését (Niskanen 1971). Az 1970-es években ez az elmélet, a „racionális választások elmélete” nagy hatást gyakorolt

különösen az amerikai közgazdaságtanra, mert újdonság volt, hogy szimbolikus értékek mint a státusz, mérhető és gazdasági értékre válthatók, ami Európában (ugyanabban az időben, de másként) inkább a szociológiában került felszínre Pierre Bourdieu révén.

Niskanen közgazdasági feltevéseit több irányból megkérdőjelezték: az előnyök nem nőnek monoton módon – mint ahogy az elérésükhöz szükséges ráfordítások sem – , hanem helyzetfüggők és esethez kötöttek. Az előnyszerzés nemcsak a személyes preferenciáktól függ, hanem attól is, hogy a gyakorlatban mit lehet elérni. A közgazdasági-matematikai bizonyítás (melyet a bürokrácia közgazdasági elméletének is neveznek) csak egy demokratikus, gazdaságilag konszolidált és folyamatosan növekvő államra érvényes, a történeti próbát nem állja ki (vö. Holtkamp 2012: 43 skk.; Weber, Michael 1994: 232 skk.).

A közgazdaságtanban még mindig tartja magát az érdekekből levezetett megfontolt cselekvés hiedelme, vagy – Nietzsche után szabadon – az akarás hatalma. Tevékenységünket azonban nem az elviekben nekünk tulajdonított érdekeink vezérlik, hanem pragmatikus lehetőségeink és szimbolikus vágyaink. Hiszen még a gazdasági előny sem magától értetődő kívánság, mert már az is társadalmi vágyak terméke.

A közszolgálati dolgozók mindenekelőtt egyéni kapcsolatrendszeikkel tudnak védekezni a kiszolgáltatottság és a sokszoros függőség ellen, ami nem konspiratív, hanem intézményes cselekvés. Ellenállásuk (a szakszervezetin kívül) nem szervezett, hanem társadalmi inkonzisztencia a politikai elvárással szemben. Az állami szövet áteresztővé válik, az ellenzéki ideológiák szalonképesek lesznek, mert támogatásra találnak a hivatalnokoknál oly módon, hogy az ellenmozgalmak által felkapott problémák tematizálhatók válnak. Ha bekövetkezik az örökítési zárlat, akkor a hivatalnokok eléri azt a küszöböt, amelynél elősegítik a politikai uralom bukását. Ennek a komplex társadalmi jelenségnek egyidejűleg több szintje van. Ugyanaz a cselekvés egyszerre egyéni folyamat (*politics*), megfelel egy intézményi és állami formaadásnak (*polity*), és ideológiai tartalma is van (*policy*). Ezért nem lehet az egyén haszonmaximalizálását és a közszolgálat esetleges rossz hatékonyságát egymással magyarázni. Az önérdekekre való leszűkítés mint magyarázat (Parkinson, Peter és Niskanen elméletei) a szociológia szempontjából tarthatatlan leegyszerűsítés.

### 7.5.2 Hiányzó eszközök a teljesítmény mérésére

Hogy egy gyilkos elfogásához hány nyomozóra, bűnügyi technikusra és adminisztratív alkalmazottra van szükség, s hogy mekkora a siker értéke, ezek bizarr gazdasági számítások, melyeknek semmi közük a társadalmi valósághoz, nevezetesen az általános biztonsághoz. Az ilyen kalkulációk a hatóság hatalmának gyengítését és a megszorító személyzeti politikát szolgálják. A bürokratikus gazdálkodásnak van értéke, de nem mérhető piaci tranzakciókban és nem fejezhető ki pénzértékben (von Mises 2004: 56 skk.). A közszolgálat nem a piactól függ, hanem a politikailag kívánatostól és az államháztartás előző évi számaintól (Lindblom 1976).

A közszolgálattal kapcsolatos gazdasági számítás több okból problematikus.

- (1) Állami javakat áron alul vagy ingyenesen is kínálnak, hogy az alacsony jövedelműek szintén hozzájuthassanak ezekhez (egészségügy, oktatás).
- (2) A közintézményeket az állam finanszírozza, ezért teljesítményük független a piactól. Ezenkívül az állam piacokat is szimulálhat, keresletet és kínálatot rendelhet el vagy propagálhat, miáltal akár teljesen felesleges termékek és szolgáltatások válhatnak égetően szükségessé, például zászlók vagy diktátorportrék (Pommerehne 1987).
- (3) A következő évi költségvetési tervezet nem a szükségletektől, hanem az előző évi büdzsétől függ (Mayntz 1985). Az államháztartás nem a gazdaságossághoz igazodik, hanem a politikailag lehetségeshez. Ez összhangban van a „továbbtotojázó pepecselés” mentalitásával, ami akkor változik, ha a hivatalnokok magatartása a lojális időszakba fordul át.
- (4) A normák és a törvények érvényre juttatása szimbolikus érték, amely azonban állami szinten sem fejezhető ki minden további nélkül pénzértékben.

A közszolgálat ellenőrzésének ezért csupán három formája marad: a mennyiségi teljesítménykontroll, a helyesség kontrollja és az eredménykontroll (Mayntz 1985).

A *mennyiség* elsősorban az erősen standardizált, sorozatos, ismétlődő és szakosodott részfeladatok esetében mérhető. Ez a közszolgálat kevés területén lehetséges, ugyanolyan ritkán, mint a magángazdaságban a futószalagos gyártás alkalmazása. Ha egyes mutatók (mint az elintéztett árták vagy a kórházi ágyak száma) legfőbb parancsolattá és céllá válnak, úgy a bürokrácia túlbujánzik, mert ebben az esetben még felvetés szintjén sem lehet tekintetbe venni az összgazdaságosságot, a jó működést és a sikert. Épp az e mérőeszköz utáni sóvárgás okoz súlyos gazdaságtalanságot. Az egyes mutatókra való fókuszálás az arányosság elvesztéséhez és ezzel magas személyi ráfordításhoz vezet (vö. Kimberly 1976: 587 skk.). Az ilyen törekvések – a feladatok felbontása standardizált és minimalizált részekre – a népi szocialista országokban szálanmasan megbuktak.

Az intézmény korporatív szelleme is viszonylagossá teszi ennek a mérőeszköznek az alkalmazhatóságát. A hierarchikus struktúra összes szereplője egyetért abban, hogy fel kell mutatni a teljesítménynek valamilyen minimumát (Crozier 1981). A teljesítményt az egyes szintek belső viszonyaihoz igazítják, még hozzá úgy, hogy a leggyengébb munkatárs is megfelelhessen a követelményeknek. Az egyéni ösztönző programok, mint a támogatás vagy a prémiumok, tartósan nem tudják felülírni ezt az interiorizált intézményi szolidaritást, mert az odatartozás előfeltétele a kifelé mutatott összetartás. Ezt a belső intézményi teljesítménykorlátozást a hivatalnokok előresiető engedelmsége tudja megszüntetni a lojális időszakban.

A *helyesség kontrollja* sem a munka minőségét ellenőrzi, hanem a formális előírások formális betartását. Ha a közszolgálat személyi állományának tevékenységét részletekbe menően előírják, s ha az adminisztráció kiterjedt és alapos, akkor a közszolgálati alkalmazottak az előírásoknak megfelelően járhatnak el. Ám ez semmit sem árul el a tevékenység minőségéről vagy értelmességéről, csupán a formalitások betartásának kényszerét biztosítja.

A hivatalnokoknak kifejezetten kedvükre valók a formális szabályok, s ennek jó oka van. Egy piramidális szerkezetű, centralizált hatalmú

intézményben, amilyen a közszolgálaté is, a beosztott – amint ezt Crozier bizonyította – úgy tudja kivonni magát a hatalmi struktúra alól, hogy nyomást gyakorol feletteseire. Arra törekszik, hogy az új előírásokat a maga módján értelmezze, amivel fenn tudja tartani szabadságát. Ezzel kikényszeríti a vezetői szint tárgyalási készségét, illetve új előírások kibocsátását. A vezetés a beosztottakkal összhangban és reaktívan cselekszik. Mindkét fél igyekszik kalkulálható tárgyalagossággal és észszerű tárgyalások útján megszilárdítani a maga hatalmát. Kölcsönösen kettős játékot űznek. Hivatalosan előírásokat követelnek, s mindent megtesznek azért, hogy a másik fél tiszteletben tartsa azokat. Ugyanakkor a saját cselekvési szabadságukért küzdenek, és titokban az előírások ellenében is tárgyalásokat folytatnak. Előírásokkal és szabályokkal nem lehet maradéktalanul megszüntetni a bizonytalanságokat. A formális szabályok kontrollja további alkalmazásorientált formalitásokhoz vezet (vö. Crozier 1981: 251 sk.).

Az előírások azt is elősegítik, hogy az előírás szándékától eltérő, de az intézeti irányadó ideológiának vagy a személyes allűröknek megfelelő elintézési módot hivatallossá tegyék.

Az intézményi *eredménykontroll* sem hasonlítható össze egy magánvállalatéval. A közszolgálatban az eredménykontroll nem a tényleges következményeket vagy a hasznát vizsgálja (ezekkel nem kell, és sok helyütt nem is lehet számolni), hanem a követelmények teljesítését jelenti, amelyek állami-politikai vagy intézményi-ideológiai célokon alapulnak. Ezeket számszerű formába öntik, és a média, valamint a politika értelmezi őket. A követelmények nem tapasztalati eredményekhez igazodnak, hanem az elméletileg végrehajtható számításokhoz, melyek ezért törvényszerűen vagy túl magasak, vagy túl alacsonyak. Az ilyen követelmények célja semmiképp sem a gazdaságosság, hanem a teljesítmény médiabeli vagy politikai kiaknázhatósága, vagy a felsőbb hatóságok előtti prezentáció.

A rendelkezésre álló ellenőrző eszközök korlátozott hatásfokkal rendelkeznek, illetve gyakran kontraproduktívak, ennek ellenére fontos szerepük van: megakadályozzák a közszolgálat önállósulását, limitálják autonómiáját.

### 7.5.3 A gazdaságpolitika határai

A legtöbb elméletben vitán felül állónak tartják, hogy a közszolgálat nem hatékony, és a magángazdaság minden tekintetben felülmúlja. Eközben elsiklanak afölött, hogy a nagyipar és a pénzügyi szektor is erősen bürokratizált. E szerkezeti hasonlóság ellenére nem minősíthetők rossz hatékonyságúnak. Az állami bürokratikus rendszer – imázsa dacára – önmagában szintén effektív. Sőt elérhet olyan hatékonyságot, amellyel egy privát szervezet nem vetekedhet. Totalitárius diktatúrákban például a bürokrácia célirányos, gyors és átfogó megsemmisítő potenciált fejt ki ellenségeivel szemben. A közszolgálati dolgozóknak ez a hirtelen kifejtett iparkodása nem csak a társadalomtudományokat állítja rejtély elé. Az ókorban számos példát találunk kiemelkedő állami teljesítményekre, melyekre mind a mai napig nincs magyarázat. A mezopotámiai öntözőrendszer és a római Colosseum építését is erős bürokratizálódás előzte meg (Weber 2005). A kérdés nem az, hogy miért alacsony a bürokrácia teljesítőképesége, hanem hogy mikor az.

A ma bevett felfogás szerint (mind az államtudományban, mind a politikatudományban) a demokratikus-bürokratikus struktúrák fogékonyak a válságra. Megoldásként jelenleg a közszolgálatra akasztanak egy pszeudogazdasági racionalitásmítoszt, hogy négyesgöcsösítsék a kört, tehát hogy a monopóliumai miatt a piactól független közszolgálatba egy gazdasági ethoszt építsenek bele. Az eredményesség mint célkitűzés, vagy ahogy Fraenkel ezt a jelenséget nevezte, a „buja hatékonyságvágy” (Fraenkel 2012) nem egyéb, mint ürügy a hatalomkoncentrációra. Az állami intézmények, mint azt Joseph Schumpeter, vagy más módszerekkel Michel Crozier is megállapította, nem piaci mechanizmusokat követnek, és nincsenek kitéve gazdasági nyomásnak, mert monopóliumaik minden oldalról védik őket (Crozier 1981; Schumpeter 2006).

A *karsú állam* menedzseri eszménye arra szolgál, hogy a közszolgálat „üzemgazdaságilag kifizetődő” legyen (Gottschall 2009). Egész iparágak – jelenleg különösen a pénzügy, a kommunikáció, az energia, a vízügy és a hulladékfeldolgozás – elveszítik állami befolyásukat. Gyengül az állam ellenőrző szerepe, és nem egyedüli megrendelő vagy szolgáltató többé. Elveszíti monopóliumait, és az iparágak menedzserei



az így létrehozott peremterületek jogmentes terében gátlástalanul garázdálkodhatnak. A kontinentális országokban ehhez meg kell törni a közszolgálat ellenállását, és az állami intézményeket privatizálni kell. A létszámleépítés más lehetőségeket is nyit a politika számára: új hatalmi területeket lehet ezáltal feltárni és finanszírozni. Ehhez be kell rendezni egy válság színpadképét, és sok eltérő ideológiát kell legalizálni. A menedzseri eszmény ezért egy szerföltött praktikus politikai eszköz.

A gazdasági észszerűsítés, a karcsú állam eszménye a közgazdaságtan téves értelmezésén alapul, mert a közszolgálat költségeit nem csak az állami bevételekből finanszírozzák. Téved az ügyfél, amikor azt gondolja, hogy a hivatalnokok az ő adójából kapják a fizetésüket. Ez akkor volna igaz, ha az államháztartás tiszta bevétel-kiadás számítás lenne, és az államnak semmilyen pénzpoltikai eszköz nem állna rendelkezésére.

A legtöbb európai országban „kameralista könyvvitelt” alkalmaznak.<sup>28</sup> Ennek több eleme túlmegy a hagyományos bevétel-kiadás számítás, ilyen a költségvetéstervezet-készítés, a forrásfedezet feltüntetése és az államháztartási eszközök átruházhatósága. Hogy a közszolgálatnak mekkora a részesedése a bruttó hazai termékben (GDP), az nemcsak azáltal változtatható, hogy a költségeket csökkentik vagy emelik, hanem a GDP méretének befolyásolásával is. A GDP tételei és ezek értéke hivatali úton szabadon definiálhatók. Ha tisztán adminisztratív úton újabb tételekkel növelik a GDP-t (például a feketemunka hipotetikus értékével, vagy a külföldre távozott állampolgárok felbecsült keresetével), akkor egy csapással két legyet ütnek: eltusolják a közszolgálat költségeinek növekvő részarányát, és szolid gazdasági fejlődést mímelnék. Így növekszik az állam hitelképessége, és finanszírozni tudják a közszolgálat bővítését.

A pénzpoltikának is van mozgástere a gazdasági növekedés irányítására és ezzel arra, hogy közvetve hozzájáruljon a közszolgálat finanszírozásához. A GDP-t részben az a pénzmennyiség határozza meg, amit az állam a hazai termelés alapján kibocsát (a köznyelvben: pénzt nyomtat), államadósságként vállal vagy tartalékol. Ez a pénzmennyiség egyfelől a hazai termékből, az inflációból és a pénzforgalom üteméből adódik, másfelől visszacsatolva módosítja a hazai termék értékét.

Az állami kiadásokat (béreket, beruházásokat) ebből a „friss” pénzből is finanszírozzák. Gazdasági növekedés esetén a forgalomban lévő pénzmennyiség is nő, ezáltal a közszolgálat költségeinek részaránya csökken. Recesszió esetén ennek pont az ellenkezője történik, hiszen ekkor a pénzpoltikai eszközök eljutnak korlátaikhoz: a verseny az infláció és a közszolgálati költségek finanszírozása között zajlik, ráadásul ezzel egy időben csökkennek az adóbevételek és az állami tulajdon és a monopóliumok értékesítésének lehetőségei is.

A modern nemzetgazdaságokban a pénzt már nem nyomtatják. Az állam úgy szabályozza a pénz mennyiségét, hogy a bankoknak engedélyt ad kölcsönök és hitelek kibocsátására. Ezt a haszonbérbe adott monopóliumot szükség szerint korlátozzák, vagy ösztönzik. Szintén ezt szolgálja a részvénytápirokat ellenőrző intézmények (tőzsde) kalkulációs előírásainak szabályozása: a kérdés itt úgy hangzik, hogy mekkora a nominális értékben a reálérték és a szimbolikus érték részaránya.

A jegybank a kamatok megállapításával és ezen keresztül a bankok szabad likviditástartalékainak növelésével vagy csökkentésével szabályozza a hitelkínálatot és -keresletet. Ennek a pénzpoltikai eszköznek is van visszacsatoló hatása a közszolgálat költségeire. Az alacsony kamatok fokozzák a gazdasági növekedést és az állam likviditását. Mindazonáltal ez csak robusztus államháztartás mellett lehetséges.

A közszolgálaton és az állami beruházásokon való takarékoskodás drága: gyengíti az összgazdasági keresletet és ezzel a gazdasági növekedést, miáltal az adóbevételek és a monetáris lehetőségek is csökkennek. Ez a kölcsönhatás világossá teszi, hogy az állami kiadások tartós visszafogása és az állami vagyonpozíciók likvidálása nem a növekedést, hanem a mesterséges deficit-előállítást szolgálja, s ezzel szűkösséget és hiányt okoz. A közszolgálat leépítése ezért nem valami egyetemes gyógyír, hanem nemzeti méreg, hiszen hosszabb távon az államháztartás destabilizálódásához vezet, különösen a kontinentális országokban, melyekben a magángazdaság nem áll elég erős lábakon.

A tartósan restriktív személyzeti politika ezenkívül a közszolgálat teljesítményének romlását vonja maga után, és az intézményi ideológiák leértékelődését is, melyeknek az élethossziglani szakmai perspektíva hiányában nincs többé kötelező erejük. Az intézményi ideológiák diffúzzá válnak, és a közszolgálati alkalmazottak még a napi munkavégzés rituáléit

is egyre kevésbé következetesen tartják be. Már csak a teljesítménynek a szolidaritásból fakadó folyamatos csökkentése, az ellenállás és a deviancia marad. A redukció rossz hatékonyságot okoz, a takarékoság finanszírozhatatlanságot.

#### 7.5.4 Az állam imázsának ingadozásai

Az állam imázsa szüntelenül változik, és rendre azért olyan magától értetődő, mert az állam maga kreálja azt (Bourdieu 1982). Ez az imázs több a pusztán önigazolásnál: nem hagy kétséget a hatalmat illetően, általa teszik az emberek természetes módon bensővé a mesterségesen rájuk erőszakoltat, miatta semlegesítik önszántukból a saját akarataikat, és értük tűrik sorsszerűen és akarattalanul azt, amit a politika rájuk ró.

Tocqueville már a 19. században leírta, hogy az állam mennyire közvetett úton bánt az alattvalóival:

„Nem töri meg az akaraterőt, csak ellágyítja, meghajlítja és irányítja; ritkán kényszeríti cselekvésre az embereket, ám mindig ellenzi azt, amit tesznek; semmit nem rombol le, csak megakadályozza az új megszületését; nem zsarnokoskodik a nemzetek fölött, csak gúzsba köti, elnyomja, elgyengíti, megszürkíti, bárgyúvá teszi, s végül félénk, iparkodó nyájja alacsonyítja mindegyiket, pásztoruk pedig a kormány lesz” (Tocqueville 1993: 973 sk.; Ádám Péter fordítása).

A politológus Wolfgang Fach a következőképpen foglalta össze Tocqueville, Hegel, Spencer és Giddens idevágó felismeréseit: „Pásztor vagy atya, nyáj vagy gyermek – ezek a metaforák ugyanazt aényt jelölik: az állam saját akarat nélküli embereket gyárt, akik készségesen igénylik, hogy vezessék őket” (Fach 2000: 14).

Von Mises óva intett az állam „megváltóimázsától”, melynek alapján az egyéni tulajdonságokat és kezdeményezéseket feladják az állami teljesítmények és üdvígéretük javára. Az állami struktúrákba vetett

bizalom lehetővé teszi a totalitárius politikai rendszerek létrejöttét. Valahányszor hatalomra került egy megváltást ígérő politikai mozgalom, legálissá vált egy különösen kemény és könyörtelen eljárás mód, mely felhatalmazta az államot arra, hogy polgárait a nyomor és az inség elviselésére kényszerítse. Ha túl kevés volt a szenvedés és a sanyarúság, akkor azt a megváltás érdekében következetesen elő kellett állítani. Természeti bizonyítékokat hirdettek valamely vallási, faji, etnikai, politikai vagy társadalmi csoport megsemmisítésére. Így a megváltó átalakult végrehajtóvá egy vélt igazságosság nevében.

Az állam imázsa jelenleg is változik. Az állam a jóléti és a szociális szerepét feladva megszabadul a feladataitól, vagy legalábbis nivellálja azokat. A hatalmat kiszervezik, privatizálják az uralmi és az erőszak-funkciókat. A nemzetitől a globális felé (vagy a plurális, transznacionális, intranacionális, internacionális, multinacionális stb. felé) tett fordulattal megkérdőjeleznek olyan kompetenciákat, amelyek nemrég még az állam egzisztenciájának igazolásául szolgáltak.

Az állam szociális felelőssége helyett az „igazságos és természetes kiválasztódást” hirdetik, amivel beletörődnek egész rétegek vesztébe (vö. Spencer 1895). A nép igényét a szigorra, az erős kéz utáni vágyat politikailag szítják. A hóhér terhes munkáját a nemzetállam úgy végzi el, mintha a végrehajtó valaki más – a piac (a globalitás senki földje) vagy az EU (a távoli föderális apparátus) – lenne.

Mind a megváltó, mind a végrehajtó imázsát hatékonysággal (költség/haszon tényezővel), valamint eredményességgel (célirányossággal) legitimálják, és morális fogalmisággal indokolják. Pedig ezek a fogalmak a két imázsban (a megváltóéban, illetve a végrehajtóéban) mást-mást jelentenek. Objektív indokokra van szükség olyan politikai intézkedésekhez, mint az adóemelések, az új illetékek bevezetése, a monopóliumok engedélyeinek drágítása, vagy szabályozások és közszolgálati reformok esetén. Ezek keresztülvitele úgy a legegyszerűsebb, ha mások okozta, váratlan és időleges válságokra és katasztrófákra lehet hivatkozni. Ezzel diszkréten össze lehet cserélni a megváltó és a végrehajtó szerepét. Eközben a közszolgálat minden hatalmi változáskor és reformmal engedményeket remél.

A hivatalnokok elviselik a reformokat, amelyek állandó kurtitást jelentenek számukra, sőt nyitottak is rájuk, mert bíznak egyéni kapcsolat-

*rendszereikben, a hosszú szakmai pályafutás szakadatlan folytonosságában és a reformok bürokratikus végrehajtási módjában, amiért is minden reformból és minden reformocskából mégiscsak győztesként kerülnek ki.*

## 7.6 Reform reform hátán

*Röviden áttekintve az elmúlt évtizedek közszolgálati reformjait, nem nehéz felismerni, hogy a politikusok divatos elméletek alapján cselekedtek. Egész személyiségükkel, személyes karizmájukkal olyasvalamit képviseltek, ami valójában mulandó trend volt. Ez az összefüggés igencsak kiábrándító.*

A közgazdaságtan abból indul ki, hogy a hazai terméket folyamatosan növelni kell a gazdasági fejlődés biztosítása érdekében. A kontinentális országokban az állami termelés részaránya a GDP-ben körülbelül 50 százalék. Ha csökkentik a közszolgálatot, csökken a GDP, de nem részarányosan, hanem többszörösen, a magángazdaságra és a magánháztartásokra gyakorolt kölcsönhatás miatt. Így a közszolgálat csökkentése hosszú távon garantáltan gazdasági regressziót okoz.

A bürokrácia felduzzasztása sem a siker receptje, mivel a konjunktúra gyengülése esetén a közszolgálat finanszírozhatósága hamar korlátokba ütközik. Jelenleg a közszolgálati reformok arra irányulnak, hogy csökkentsék a közszolgálatot. Ez nem volt mindig így.

A második világháború után, a Kelet és Nyugat közötti feszültségek idején a közszolgálati reformokkal a célirányos eredményességre törekedtek. Nem utolsósorban a holdra szállás miatt azt hitték, hogy minden tervezhető és elérhető. Lelkes tervezési láz vett erőt minden államon (vö. Holtkamp 2012: 79 sk.). Az 1960-as években az Egyesült Államok bevezette a *Planning, Programming, and Budgeting Systemet* (PPBS). E rendszer lényege az, hogy a politikai célokat pontosan ki kell tűzni, amire programot és finanszírozási tervet kell kidolgozni. Ezután az eredmények ellenőrzése a feladat. Figyelmen kívül hagyták az átállási költségeket, az egyes problémák alternatív megoldásait és a közszolgálat ellenállását, ezért a program elvétette célkitűzéseit. Miután a költségvetést a PPBS alkalmazása során is az előző évi büdzsé alapján állították össze, és pusztán módosításokat eszközöltek – ami „totojázva

pepecselő” megoldást jelent –, megváltoztatták az eljárást, és bevezették a *Zero Base Budgetinget* (ZBB). Ezzel megpróbálták a költségvetést minden évben teljesen újonnan a nulláról indítani, és a közszolgálatot az egyes feladatoknak megfelelően átszervezni. Kidolgoztak alternatív megoldásokat költség/haszon elemzések alapján, és rangsorolási eljárásokat a megoldandó problémák fontossága szerint. Ez a program nagy fokú bizonytalanságot okozott, és csak korlátozottan volt alkalmazható, mert a legtöbb feladat tovább tartott egy évnél. A ZBB ezért a közszolgálat erős ellenállásába ütközött, és az államháztartás tetemes újbóli eladósodásához vezetett.

Az 1970-es években Európában a jóléti állam és a szociális védelem került a középpontba. Az 1973-as és az 1979-es olajválságok miatt bevezették a *deficit spendinget*, azt az elméletet, amely szerint az államnak recesszió idején ciklikusan ellenirányú intézkedéseket kell hoznia, és ígéretet tennie arra, hogy a konjunktúra idején törleszti majd az adósságokat. Állami üzemeket létesítettek, vállalatokat államosítottak, bővítették a közszolgálatot és széles körű beruházásokat hajtottak végre. Ez a szisztéma hasznosnak bizonyult. A visszafizetések ugyan nem működtek, de a pénz folyamatos értéktelenedése csökkentette az adóságek reálértékét.

Az 1980-as évek közepére az lett az uralkodó vélemény, hogy a közszolgálat nem gazdaságos, az államadósság túlságosan magas. Ebből kiindulva a főnyíróelv alapján a közszolgálat összes forrását csökkentették, ami – az elektronikus adatfeldolgozás új lehetőségeivel párosulva – valóban hatékonyságjavuláshoz vezetett. Érezhetővé vált az az új fel fogás, hogy a közszolgálat szolgáltatás, és nem a normacímzettek ellen, hanem értük dolgozik. A végrehajtás viszonylag egyszerű volt, és a ráfordítás költsége áttekinthető (vö. Holtkamp 2012: 217).

A közszolgálat kevés megértést mutatott eziránt, és támogatott minden ellenzéki beállítottságot. Ezért tudták Európában a jobboldali populisták megkértszerezni parlamenti mandátumaik számát. Ekkor alakultak ki a természetvédő mozgalmak is, amik ebben az időben antikapitalisták voltak, és számos témát hoztak elő egyidejűleg, ilyen volt például a nők egyenjogúsága, a homoszexuálisok jogai, az atompolitika, a szelektív hulladékgyűjtés, az erdők kihalása, a légkör veszélyeztetettsége, a békemozgalom vagy az állathizlalás.

Az 1990-es évek elején Európában elterjedtek az amerikai *New Public Management* elméletei (Németországban „új közszolgálati irányítási modell” [*Neues Steuerungsmodell*] néven). Két irányzat volt, az „institucionalista racionális választások” (*rational choice institutionalism*), illetve az „új politikai gazdaságtan”, mindkettő a gazdasági hatékonyságot célozta meg (vö. Holtkamp 2012: 91). Piacközpontú eszményképet hirdettek, amely a közszolgálat gazdaságosságára törekedett. Az államnak – szövegezte a követelés – csupán a központi igazgatási tevékenységére kellene koncentrálnia, és úgy cselekednie, mintha maga is egy vállalat lenne (menedzserizmus). Vonuljon ki teljesen a termelésből, szüntesse meg a veszteséges egységeket, és a nyereségeket dobja a szabadpiacra. Az eladásokból származó bevételeknek rövid távon fedezniük kellett volna az államháztartási hiányt. A közszolgálatot oly mértékben kellett volna leépíteni, valamint leszűkíteni a lehetőségeit, hogy be se tudjon avatkozni a gazdaságba, az addig általa nyújtott szolgáltatásokat pedig a szabadpiacon szerezzék be (*public-private partnerships*). Az egykori KGST-országokban (nem utolsósorban a törvényi szabályozások hiánya miatt) kontrollálatlan privatizációs gyakorlat, oligarchikus vagyonkoncentráció és sikkasztós rablógazdálkodás alakult ki.

A közszolgálat a bevált módon védekezett leépítése ellen, ugyanúgy, ahogy korábban is mindig tette: más konfliktusokat engedett előtérbe. Települési szinten részvételre és közreműködésre biztatták a lakosságot, amelyik így helyben blokkolta a reformokat, vagy fizetség és térítés nélkül látott el közszolgálati feladatokat. A menedzserizmus értelmében a hatékonyságnövelés jegyében kéz alatt privatizáltak kommunális feladatokat. Létrejött a „városkonszern” (Bogumil 2008). De a feladatok gyarapodtak, és ezeket privatizált egységeknek kellett ellátniuk, ami megdrágította a közszolgálatot. A kommunális szint eladósodott, miközben a minőség romlott.

A politika azt állítja, hogy hatalma csökkent, lehetőségei szűkültek a nemzetközi és multinacionális szervezetek tevékenységei miatt, és mert civil szervezetek vesznek részt a politikai akarat formálásában (Genschel/Zangl 2009). Eközben elsikkad, hogy ennek az ellentéte, hatalomkoncentráció megy végbe a nemzetállami és a föderális szinten egyaránt. A feladatok kiszervezése, a monopóliumok bérbeadása és az

erőszakszervezetek részleges privatizációja az erőszak hatékonyságának tökéletesedését, formáinak brutalizálódását okozza.

A szociális ellátás, az egészségügy és az oktatás területeit egyre inkább alárendelték a (populisztikusan leegyszerűsített) közgazdasági elveknek, jelesen a „buja hatékonyságvágy”-nak. A nagy állami cégek, a nagyobb kiszervezett intézmények és különösen az országos bankok (Franciaországban éppúgy, mint Németországban vagy Ausztriában) új és önálló struktúráikkal kockázatos tranzakciókra vállalkoztak. Befektetéseket eszközöltek Kelet-Európában, és tőzsdei spekulációt folytattak a tengerentúlon, s mindkettővel hosszú időn át orbitális nyereségekre tettek szert, melyekből finanszírozni lehetett a *New Public Management* rendszerszintű hibáit. A felelősségmentes vállalkozói mentalitás az állami cégeknél is létrehozta – Hans-Werner Sinn kifejezésével élve – a „kaszinókapitalizmust” (Sinn 2009). A veszteségek egyre növekedtek, mert a vállalatok privatizációja miatt a folyó bevételek is egyre csökkentek, viszont a kihelyezett szolgáltatások költségei nőttek. A kaszinókapitalizmus orosz rulettnek bizonyult.

A 2007-ben kirobbant gazdasági válsággal ez a közszolgálati rendszer alapjaiban megrendült. A pénzügyi rendszer összeomlása után világossá vált, hogy ezt csak nagyszabású pénzpolitikai intézkedésekkel lehet fenntartani, óriási mennyiségű pénzt kibocsátva a hitelnyújtás szorgalmazására. Támogatást nyújtottak a bank- és a pénzgazdaságnak, viszont a reálgazdaságnak és a közszolgálatnak nem, így a rendszer fennmaradt ugyan, de anélkül, hogy javítottak volna rajta.

Az összes politikai és közszolgálati szándékban, amely időről időre csábítóan logikusnak, tisztességesnek és nagyratörőnek számított, volt valami közös: a társadalmi szerkezet hiányos ismerete, mindenekelőtt az, hogy még egy olyan méretű és fontosságú társadalmi csoportot sem vettek figyelembe, mint a hivatalnokoké. Célokat tűztek ki a jobb hatékonyság vagy eredményesség érdekében, érvényre juttattak gazdasági érdekeket és hatalmi ambíciókat. Ám ezek kényszerűen az egyik krízisből a másikba vezettek, mert a pártok nem tudták megcélózni saját választóikat, mert nem ismerték fel a valódi társadalmi határokat. Sőt a választók társadalmi identitása is veszendőbe ment, mert a hovatartozás a társadalmi struktúrák ismeretének hiányában ki sem tudott alakulni. A szociológia és a politikatudomány e mulasztása miatt, valamint

a statisztika szemérmetlen ferdítései révén a politikának nem maradt más hátra, mint aktuális történések és divattémák mentén a választók kegyeiért vetélkedni, igénybe véve használt ideológiákat (nacionalizmusok) vagy eseményeket (sikkasztások) és érzelmeket (a politikai szereplőkkel szembeni szimpátia). A pártok társadalmi küldetése elsikkad, mert vélt társadalmi bázisukat tévesen határozzák meg. Így esett, hogy az 1990-es évek óta a kontinentális Európában nem a politikusok nagy tettei, hanem a közszolgálattal kötött kis kompromisszumaik gondoskodtak az állandóságról. Mert a politikai személyiségekről, a megindító beszédekről és ambiciózus mozgalmakról végső soron a mindennapok társadalmi realitása ítél a maga látszólag jelentéktelen hivatalnokaival.

## 7.7 Nagyobb különbségek a magángazdasághoz képest

*A magángazdaság és a hozzá számos vonatkozásban hasonló anglo-amerikai bürokrácia sok szempontból különbözik a kontinentális típusú közszolgálattól, főként a felelősség, a legitimáció és az imázsok tekintetében, valamint az ideológiák kezelését illetően. Eltérések mutatkoznak a hivatalnokok toborzásában, kommunikációjában és perspektívájában is.*

### 7.7.1 Felelősség

John W. Meyer és W. Richard Scott kimutatta, hogy a szervezetek (vállalatok, intézmények és egyesületek) strukturális változásai nem magyarázhatók a technikai fejlődéssel. A nyereség szintén nem az egyetlen igazolása létezésüknek. Egy tekintélyes húsfeldolgozó üzem történetét elemezve leírták, hogy a vállalatok még akkor is biztosítani akarják fennmaradásukat, ha már régóta nem gazdaságosak. Pénzeszközöket szereznek bankoktól és befektetőktől, igyekeznek támogatásokhoz és szubvenciókhoz hozzájutni, és kooperálnak, illetve fuzionálnak, tudva tudván azt, hogy nyereséget már a termelési folyamat vagy a struktúrák javításával sem érhetnek el. A vállalatok öncélúan saját létezésüket szolgálják, s ehhez igénybe vesznek minden lehetséges ideológiát (Meyernél és Scottnál: legitimációs erő). Ennek során át-

vesznek más vállalatoktól sikeres módszereket vagy központi elemeket, így például menedzsmenteszközöket, eljárásmodokat és technológiákat (Meyer/Scott 1992).

Eszerint a privát vállalatoknak, állami intézményeknek és civil egyesületeknek a célkitűzése ugyanaz lenne, a fennmaradás? Igen, de van köztük egy jelentős különbség, a vezetőség felelőssége. Emiatt máshol vannak a fennmaradás határai. A szabályozatlan gazdasági területeken folytatott machinációk, a törvényesség határát súroló értékelések és adatok előállítása, vagy a leleményes idomulás a mainstreamhez: ez néhány példa arra, amire a magánszektor egzisztenciájának fenntartása érdekében vállalkozhat. Eközben a magáncégek nem szándékosan, vagy ellenkezőleg, fondorlatos igyekezettel kiiktatnak látóterükből minden olyan tényt (esetlegesen a rentabilitás hiányát is), amely akadályozná fennmaradásuk meghosszabbítását. A vállalatokat egészen addig viszik tovább, ameddig a felelős vezetőik nem teszik ki magukat büntetőjogi következményeknek. A törvényalkotás a felelősséget a vállalati szférából könnyedén áthelyezi a privát szintre, különösen akkor, ha már nincs esély a finanszírozásra. Számos jogi lehetőség kínálkozik arra, hogy a vállalati korlátolt felelősséget áthidalják, és a vezetőket, valamint a menedzsereket személyesen tegyék felelőssé, főképp csőd esetén. A magángazdasági döntéshozók minden egyes cselekedetében ezért jelen van a büntetőjogi felelősség látens fenyegetettsége. Végül is ez az, ami megkülönbözteti őket a közszféra alkalmazottaitól.

A közszolgálatban a rendes aktavitel és a hivatali lépcsőzetes illetékség betartása esetén ki van zárva a személyes felelősség – ott a felelősség az intézményé marad. Például a valós költségek *megszépítésének* a magáncégekkel ellentétben nincs büntetőjogi vonatkozása, sőt lényeges intézményi feladat. A magasabb hatósági instancia hallgatólagosan elvárja ezt, és az alsóbb szint a jövőbeli költségkeret-növelés reményében teljesíti. Így a közszolgálat berkeiben az öncsalás és önámítás banális konszenzusa honol, és megelégedett békességet nyújt a felmentés a személyes felelősség alól. A kirakatperek is ezt a szabályt igazolják: sohasem a döntések, mindig a végrehajtás formális hibái miatt emelnek vádat.

### 7.7.2 Legitimáció és imázsok

A cégek és alkalmazottaik legitimációja a nyereségesség. Am az pusztán hiedelem, hogy a cégeket és az alkalmazottakat egyedül ez vezérli. Fennállásuknak csupán az előfeltétele, hogy elhitessék, tevékenységük értelmes, tehát gazdaságos. A magánvállalatok hordoznak másféle racionalitásmítoszokat is. Alá vannak vetve a piac reális szabályainak, az állam formális törvényeinek, és környezetük szimbolikus értékeit és kulturális normáit is be kell építeniük legitimációjukba. Ezzel megszépítik triviális célorientált törekvésüket a nyereségre. A környezet elvárásainak megfelelő ideológiák alkalmazása minden magáncégnél fellelhető, imázsapolásként, menedzsmenteszközként (például a munkatársak motivációjaként) vagy marketingstratégiaként.

A vállalati érték növelése és a hitelképesség javítása céljából meg kell felelni az aktuális általános értékképzeteknek. Pozitív imázst el lehet érni az előállított áruval vagy a nyújtott szolgáltatásokkal (exkluzivitás, műszaki fejlettség, természetvédelmi ideológiák vagy pozitív diszkrimináció), az ügyfelekkel és az alkalmazottakkal való bánásmód révén (szelektív ügyfélkiválasztás, magas bérszínvonal) és a nyilvános térben elfoglalt státusszal (a vállalat mérete, hatalomközelség). Az imázst meghatározza az a szakterület is, amelyen az adott vállalat tevékenykedik, pontosabban az ágazat országspecifikus értékelése. Itt szerepet játszik a kollektív emlékezet, az, hogy terhelték-e az ágazatot legalább egy nemzedék óta botrányok, katasztrófák vagy nagyobb csődök, vagy sikertörténetek révén kialakult-e róla egy pozitív imázs. Az utóbbi ötven évben például a szállodatulajdonosok hol veszélyeztetett vállalkozók voltak a látványos csődök miatt, hol elismertek a tévésorozatoknak köszönhetően. Általában az elavult vagy nem aktuális termékeket és szolgáltatásokat kínáló vállalatoknak tekintélyes pénzügyi eszközökkel kell kompenzálniuk negatív szakmai imázsukat, ami hosszabb távon veszteségekhez vezet. Az is fontos, hogy ki a címzett: bankárok, tőzsdei befektetők vagy a közvélemény. Az imázst meghatározó hat tényező (áru, ügyfelek, alkalmazottak, nyilvános státusz, az ágazatra vonatkozó értéktétel és a szemlélő státusza) együttesen hatnak, de az egyes tényezők hatásfoka időnként eltérő lehet.

A magángazdaság nyereségmaximalizálása is csak első pillantásra világos és egyértelmű. Közelebbről szemlélve ez egy szabadon definiálható, a gazdasági mainstreamnek alárendelt ideiglenes szabályegyüttes. Hogy mit tekintenek gazdaságosnak vagy nyereségesnek, az attól függ, hogy a környezet mit tart értékesnek vagy jövedelmezőnek. Így például egy ingatlanbefektetésnek nem kell sem a finanszírozás törlesztését, sem egy méltányos hozamot termelnie, még értékének sem kell emelkednie, tehát veszteségessége ellenére nyereségesnek tekintik olyankor, amikor a pénz pusztá parkoltatása a gazdaságosság aktuális képzetének megfelel. Már e kategóriákból is látszik, milyen széles a gazdasági racionalitás értelmezési palettája.

A nyereségszámításban a törvényi lehetőségek igen tágak: figyelembe lehet venni például fiktív értékeket, mint a becsérték, vagy a jövőben bekövetkező eseményeket. Így a mérlegben a nyereség veszteségként jelentkezhethet, és fordítva. A magángazdaságot a döntéshozók egyéni érdekei, a társadalom szimbolikus értékei és a technikai-szervezeti konvenciók határozzák meg.

A közintézmények fennmaradása ezzel szemben tisztán politikai döntés. A hirdetett intézményi ideológia megfelel a feladat-specifikus módon alkalmazott állami doktrínának, amely miatt az intézményeket támogatják vagy megtűrik.

Az 1990-es években a piac bálvány lett, törvényszerűségeit maguktól értetődőnek, egyértelműnek és elkerülhetetlennek fogták fel. A világ ismét érthetővé és magyarázhatóvá vált. A rentabilitás bálványimádata az önigazolás oázisává és meghatározó motivációjává érett a közsférában is. E világnézet cáfolhatatlansága nem utolsósorban azon alapul, hogy alá lehet támasztani számokkal, ami az ideológiamentesség látszatát kelti. Holott már a piac hegemoniájának elismerése is alapvetően ideológiai kérdés (Žižek 2012).

A politikailag elvárt menedzseri eszmények a közszolgálat ellen irányulnak. A hivatalnokok annak a *change*-nek a végrehajtói és szószói, amellyel önmagukat számolják fel. A menedzseri eszmény az egyéni önmegvalósítás lehetőségét kínálja, amely a korszellemmel konform, és az egyéni előnyszerzést is szolgálja. Az állami menedzsereknek nem kell valódi kereskedelmi felelősséget vállalniuk a változtatásokért meg a beruházásokért, a kockázat az intézménynél marad.



A vállalkozó pózában, az államiság legalitásával és egy szinte kiapadhatatlan pénzforrás birtokában szakadatlanul folytatják a reformokat, a szerkezetátalakításokat és a kalandos befektetéseket. Eközben imponáló kreativitással puhítják meg vagy őrlik fel magát a közszolgálatot.

A politikai döntések és célkitűzések érvényesülése a közszolgálatban – minden látszat ellenére – nem egyoldalú aktus, nem egyoldalúan fentről lefelé irányuló folyamat. Az intézmények is rendelkeznek megfelelő, főként informális eszközökkel ahhoz, hogy nyomást gyakoroljanak a politikára. Amikor a döntéshozatal átkerül a szakértői szintre, masszív ellenállás fejthető ki. Ezen túlmenően a média révén a problémák tematizálásával a közszolgálat is meg tudja kérdőjelezni a politikai döntéseket. A közszolgálat pusztán legalitásánál fogva is tud a lakosság széles körében kételyt ébreszteni a politikai elvárásokkal szemben. A politikának állandóan számolnia kell a közszolgálat tárgyi hozzáértésével, médiabeli mozgósításával és a lakosságra gyakorolt közvetlen befolyásával. Végso soron a politikai célkitűzések inkább módosíthatók, mint az intézményi struktúra, ezért előbb vagy utóbb a politika enged a közszolgálatnak – máskülönben megbukik.

Állami intézményeknél nem valamilyen külső cél, és főleg nem a gazdaságosság érdekében alkalmaznak szimbolikus értékeket, mint a privát cégeknél, hanem ezek az értékek biztosítják az intézmények legitimitációját. Ezek határozzák meg a hatékonyság fokát a hirdetett és az irányadó intézményi ideológiák között. Az értékek és normák az intézményen belül testületi szellemként, a cselekvés igazolási kánonjaként és végül szerkezeti stratégiaként működnek.

Az állam olyan gazdálkodó, amely a piac törvényeitől függetlenül tevékenykedik; ez adja különleges helyzetét. Sohasem lehet piackonform, sohasem rendelődhet alá, hiszen független entitás. Ha egy állam a piac törvényeit propagálja, akkor rendszerszintű piactorzulás keletkezik. Ha egy állam úgy tesz, mintha maga is gazdasági alapelvek szerint cselekedne, azzal csupán valódi politikai céljait leplezi.

A gazdaság monopolizált ágazatai és az állam kötelező díjas szolgáltatásai jövedelmező források, ám az innen származó hasznót – az igazolási kánon szerint – nem a gazdasági nyereség miatt halmozzák fel, hanem azért, hogy helyreállító, újraelosztó és stabilizáló funkciókat láthassanak el. A monopóliumok (mint a személyszállítás) díja és az in-

gyenes szolgáltatások (mint az iskolai oktatás) nem a kereslet-kínálat egyensúly fenntartásaként, nem piaci hatásként, hanem politikai beavatkozásként értendők.

Röviden, a magánvállalatok szigorúan célracionálisak, akkor is, ha társadalmi megfelelésükben és a marketingben népszerű ideológiákkal élnek, illetve gazdasági praktikáikat az elismerthez, a megengedethez és a kíváncshoz igazítják. Az intézmények szigorúan értékracionálisak, akkor is, ha monopollhelyzetüknel fogva szabadon alakíthatják árait. Ethoszuk szerint „magasabb” értéket képviselnek a „profán” profitéhségnél.

### 7.7.3 Kiszolgáltatottság és kommunikáció

A magángazdasági alkalmazottak kiszolgáltatottsága lényegesen csekélyebb, mivel ők váltogathatják munkaadóikat. Lehetőségeik a piaci adottságoktól, személyes készségeiktől, valamint képességeik prezentációjától függenek. A magángazdaságban egy vállalat ráutalt a munkavállaló ismereteire és – bizonyos ágazatokban és pozíciókban – a kapcsolatrendszerre is. Nem kevésbé kiszolgáltatott egy vállalat az alkalmazottainak, mint fordítva, az alkalmazott a vállalatnak (vö. Schulze 2004: 109). Ezért a magángazdaságban foglalkoztatottak függősége relativizálható.

A magángazdasági vállalatoknál a kommunikáció lineárisan zajlik: szó szerint kell venni. Az utasításokat és az információkat lefelé úgy kell továbbítani, hogy a gazdasági imperatívusz teljesítésének eszköze, módja és útja világosan kiolvasható legyen. A közszolgálatban a passzív ellenállás időszakában az utasítások teljesítésének eszköze és útja, de még céljuk is értelmezés kérdése. Az eredeti direktíva átfordulhat az ellentétébe, mert hozzá kell igazítani az ágazatspecifikus szakosodás szerinti irányadó intézményi ideológiához.

A közszolgálat íratlan törvényei szokásokon és normákon alapulnak. Peter M. Blau megállapítása szerint egy bürokratikus rend lényegi ismérve az informális kommunikáció. A bizalmas hangnemben, közvetlen szóbeli érintkezés során, négy szemközt, illetve kis csoportokban kapott információk nélkülözhetetlenek az alkalmazottak és az

intézmények számára egyaránt, mert kompenzálják a formális struktúra irányítási hiányosságait (Blau 1987). Az informális kommunikáció lehet kódolt, és nem csak nyelvileg zajlik, gyakran már szimbólumok vagy metakommunikatív jelek is elegendők, mint egy vállvonás. De míg a vállalatoknál az informális kommunikáció döntően a célracionális szándék megvalósítását szolgálja, addig a közszolgálatban elsősorban az alkalmazottak státuszát és az intézményi ideológia betartását biztosítja. Informális kapcsolati háló nélkül egyetlen közszolgálati alkalmazott sem tud hosszú távon a helyén maradni.

Európa kontinentális országaiban a közszolgálati alkalmazottakat formális képesítési feltételek szerint toborozzák. Az alkalmazás standardizálása volt az alapja a bürokratikus rend létrejöttének, ez garantálta a rendszer megbízhatóságát (vö. Weber 1996: 61). A formális követelmények azonban idővel nem tudták megakadályozni a pártfogást és a nepotizmust, az állami állások megszerzésében egyre inkább szerepet játszott a kapcsolatrendszer (Mayntz 1985: 158). Nem utolsósorban a középiskolai és felsőfokú oktatás folyamatos nivellálódása miatt minden állásra túljelentkezés alakult ki. A kiválasztást a megbízhatóság vágya vezérelte kezdettől fogva, amihez hasznosnak bizonyultak a kapcsolatrendszer informális garanciái.

Közszolgálati álláspályázatoknál a kapcsolatok szerepét csak a kontinentális Európában diszkriminálják és száműzik az informális szintre. Az anglo-amerikai országokban mind a magángazdaságban, mind a közszolgálatban magától értetődően figyelembe vesznek például ajánlólevelet.

Az Egyesült Államokban a státuszkülönbségek fenntartása a bérszinten keresztül, illetve a vagyon és az abból adódó életviteli formák alapján történik. A kontinentális Európában ezek az orientációk hagyományosan pont fordítottak: a kapcsolatokban a gazdasági szintkülönbség inkább áthidalható, ugyanakkor a finom kulturális különbségek élesen elhatárolnak. Ezek szükségképpen másféle társadalmi érintkezést kívánnak és a kapcsolatrendszerek más szabályait igénylik.

Az anglo-amerikai felfogás szerint a kis- és középfhivatalnokoknál a szülők szerepe a főiskolai vagy egyetemi tanulmányok finanszírozásával véget ér. A gyerekek nem támaszkodnak a szülőkre a státusz kialakítása, a vagyonfelhalmozás, a források kiaknázása, az energiák megosz-

tása és önmaguk társadalmi bebiztosítása során. A szülők államapparátus iránti lojalitása is független a gyerekek érvényesülési lehetőségeitől és kilátásaitól. A vagyonosabb rétegek – vezető hivatalnokok, politikusok, vállalkozók, menedzserek és nemesek – törekszenek arra az anglo-amerikai országokban is, hogy gyermekeiket a szoros és következetes nevelést követően bevezessék a munka világába, a társadalmi érintkezés kifinomult fortélyaiba és a státusznak megfelelő életvitel kellékeinek beszerzésében. Az elit reprodukciós stratégiája mindenhol egyforma.

Az, hogy a kontinentális közszolgálat imázsához hozzátartozik a távlati perspektíva, míg a magángazdaságban (és az anglo-amerikai közszolgálatban) a foglalkoztatás záros időre szól, illetve bármikor felbontható, több funkcionális különbséget okoz. Jellemző, hogy a kontinentális országokban az intézményi ideológiákat interiorizálják, illetve hogy az anglo-amerikai közszolgálatokban a média által terjesztett mainstreamet teszik magukévá. Miután sok szakmában váltogatják a munkahelyet a magán- és az állami alkalmazás között, és a magángazdaság rendszerint jobb sanszokat és perspektívákat kínál, ezért ezekben az ágazatokban örökítési zárlat sem keletkezhet.

A közszolgálati dolgozóknak a kontinentális Európában folyamatosan fel kell mutatniuk az elért pozíció rekvizitumait, ez, és az aktív társasági élet költségei ritkán teszik lehetővé saját ingatlanok vagy részvénytársaságok megszerzését. Azok az időszakok, amelyekben erre lehetőség nyílik, megváltoztatják az utódnemzedék státuszát, hiszen ez anyagi biztonságot jelent – és enyhíti vagy megakadályozza az örökítési zárlatot. Az ingatlanok és más dologi vagyonok elejét veszik az utódgeneráció elégedetlenségének, és igazolják a szülők nemzedékének lojalitását az állam iránt.

Privatizációs időszakokban a kulcspozíciókban lévő hivatalnokok a bennfentes információk révén jelentős vagyonokhoz juthatnak. Az ilyen vagyonszerzések mögött ugyan sokszor büntetendő és illegális tettek húzódnak, de ezek legtöbbször nem válnak publikussá; még akkor sem, ha ez a fél kontinenst érinti és hivatalosan zajlik, ahogyan az Kelet-Európában történt a rendszerváltás után.

## Az örök körforgás

*Mindegy, hogy a sorscsapásokat a megszokás flegmatikus közönyével, vagy egyéni tragédiaként éljük át – mindkettő megakadályozza, hogy helyesen értelmezzük a jelent. De ha felismerjük az újra meg újra ismétlődő államosítás és privatizálás egyszerű szabályait, akkor a jelen talányai közül jó néhányat megfejtethetünk.*

A lojalitás és a passzív ellenállás időszakai egy szinuszgörbeszerű folyamat. A két szélső érték közötti hullámoknál számos átfedés mutatkozik, és az is előfordul, hogy a két rendszer a különböző szakágakban majdnem egyszerre van jelen. A folyamat kiemelkedő időszakai azonban történelmileg azonosíthatók.

Már Karl August Wittfogel (1896–1988) kimutatta a bürokrácia visszatérő periódusait. Figyelme a közszolgálat és a gazdaság összefüggésére irányult. Az ázsiai történelmi nagybirodalmakban, mindenekelőtt Kínában kiépült öntözőrendszerek kapcsán felvázolt egy cirkuláris periodikus működést: az államilag tudatosan előidézett, az alacsony adókkal, támogatásokkal és öntözőlétesítmények építésével ösztönzött konjunktúrát egy bizonyos jólét követi. A gyarapodó vagyont előszeretettel fektetik földbirtokba, ezáltal lassanként megerősödik a magánszektor, konkrétan a magántulajdonú nagybirtok, mely ügyesen kivonja magát az adózás alól. Ennek következtében az állami jövedelem apadni kezd. A bürokrácia helyi képviselői ezután a kisparasztokkal szemben egyre cinikusabb és kegyetlenebb adóztatási gyakorlatot vezetnek be. A parasztok úgy menekülnek a növekvő adóterhek elől, hogy eladják a földjüket

a nagybirtokosoknak, vagy kénytelenek lemondani róla uzsorások javára, akiktől hitelt vettek fel. Ettől fogva haszonbérlelőként dolgozhatnak a saját földjükön. Elkerülhetetlenül következik – így Wittfogel – egy parasztlázadás, ennek a köpönyegforgató bürokrácia áll az élére, amely megdönti a régi dinasztiát, és felépít egy újat. Ezzel újból előlről kezdődik a ciklus (Wittfogel 1981).

Ennek a folyamatnak az ismétlődő gazdasági periódusok tekintetében vannak szembeötlő hasonlóságai Európával. Wittfogel az 1950-es évek végén felfedezte, hogy a közszolgálat újra meg újra elfordul a politikai hatalomtól. Felismerte az állam tétlenségét kihasználó magán-szektor saját dinamikájú fejlődését. Amint a politika megvesztegethetővé, a közszolgálat nehézkessé válik, akkor az államhatalom szétesik vagy megdől, amit saját bürokráciája segít elő. Wittfogel felismerte a privát szektor állami korlátoktól mentes liberális periódusát, és azt is, ahogyan az állami hatalomkoncentráció újból visszatér, immáron a magán-nagybefektetők rovására.

A társadalmi konfliktusok gazdasági indoklása azonban félrevezető, az okok a bürokratikus állam társadalmi folyamataiban rejlenek. Nem csak közgazdászok hiszik úgy, hogy a társadalmi fejlemények gazdasági tényezőkkel magyarázhatók, ugyanez a közvélekedésbe is szilárdan beíródott. A politikai viszonyok változásában a gazdasági helyzet fontos szerepet játszik ugyan, de nem helyes az okot az okozattal felcserélni és monokauzális megfelelést feltételezni.

A mindössze két évvel a Német Császárság megalapítása után, 1873-ban bekövetkezett világgazdasági válság például hosszú gazdasági visszaesést okozott, ugyanakkor nem vezetett politikai turbulenciákhoz. Ellenkezőleg: az újonnan alapított Németország a maga porosz mintát követő hivatali struktúrájával és az Osztrák–Magyar Monarchiának az 1867-es kiegyezés után megnövekedett fiatal bürokráciája egyaránt megállta a helyét. A hatalmi viszonyok válságrezisztensnek bizonyultak, és a hivatalnoki pályafutás jó, állandó és stabil karrierformának mutatkozott. Egy gazdasági válság nem okoz törvényszerűen politikai hatalomváltást.

Egy modern bürokráciában soha semmilyen gazdasági válság és semmilyen társadalmi nyomor nem torkollott politikai mozgalmába és hatalomátvételbe a hivatalnokok informális közreműködése nélkül. És for-

dítva: a kontinentális Európában a politikai stabilitást nem maguk a gazdasági konjunktúrák garantálják, hanem a közszolgálatnak a konjunktúrával együtt járó bővítése.

A *Die Arbeitslosen von Marienthal* [A marienthali munkanélküliek] című 1933-as tanulmány óta tudjuk, hogy a tartós munkanélküliség és a terjedő nyomor nem politikai aktivitáshoz, hanem rezignációhoz és apátiához vezet (Jahoda et al. 1975). Ilyen helyzetekben az egyén nem jövőjét alakítja, hanem lemond róla. Ennek ellenére megmaradt az az elképzelés, hogy a politikai fordulatok szempontjából a gazdasági válságoknak döntő jelentőségük van, hogy az osztályharcok vagy a faji diszkriminációk gazdasági kiváltó okokra vezethetők vissza. Ugyanilyen makacsul tartja magát az a mítosz, hogy a konfliktusok kulturális vagy érzelmi természetűek. Sem a weimari köztársaság humanista kultúrájával, sem az Osztrák–Magyar Monarchia toleranciájával nem lehet megmagyarázni későbbi embertelenségben felülmúlhatatlan történelmi eseményeket.

A gazdaságnak, a kultúrának vagy a felkorbácsolt szenvedélyeknek kétségkívül fontos szerepük van a politikai radikalizálódásokban és a hatalmi változásokban, de a közvetítő mindig a közszolgálat. Társadalmi feszültségek ideológiákon keresztül válhatnak kézzelfogható konfliktusokká, ideológiák pedig akkor formálódhatnak politikai mozgalommá, illetve vezethetnek hatalmi igényekhez, ha a közszolgálati dolgozók egyénileg, mintegy fű alatt, támogatják ezt.

A piac mindenhatóságáról, főként annak természetfeletti és előre nem látható sorsszerűségéről kialakult tévhit hatalmazza fel a politikai vezetést arra, hogy megnyirbálja, leépítse, morálisan elítélje és fizikailag megsemmisítse a közszolgálatot. Ám ezzel a rendszer a saját hatalmát ássa alá, és ezüsttálcán kínálja fel azt bármely tetszőleges hatalomra pályázónak, aki jobb jövőt ígér a közszolgálatnak.

A gazdasági érvek azt sem tudják kielégítően megmagyarázni, miként lehetséges, hogy az állami személyi állomány leépítése mindig harmonikusan és szinte észrevétlenül megy végbe. Egy gazdasági magyarázat értelmében ennek erőteljes ellenállást vagy a hivatalnokok forradalmát kellene kiváltania. Ezt sem lehet funkcionális vagy kulturális adottságokra korlátozni. Szisztematikus folyamatokról van szó, amelyek a bürokratikus struktúrákból erednek. Nem egyoldalúan a politikai

vezetés hívja elő őket, hanem olyan rendszerként bontakoznak ki, amelyben kölcsönös összefüggés van a politikai hatalom, a közszolgálat és az aktuálisan mozgósítható társadalmi csoportok között.

A privatizációkat tévesen szintén gazdasági kényszerekkel indokolják. Amikor állami vagyont, monopóliumokat és felségjogokat átadnak privát szereplőknek, akkor megszabadulnak az állam helyreálító, újraelosztó és stabilizáló funkcióitól. Az állam közben teli fazék mellett éhezik, mert a „globális” pénz- és nagyipar ügyesen kibújik adózási kötelezettségei és közösségi feladatai alól. Ezzel párhuzamosan az adóhatóság egyre cinikusabban és kegyetlenebbül kihasználja a kis- és középvállalatokat. Ennek eredménye, hogy leépül a közszolgálat, és elapadnak az árucserre forrásai, valamint a szellemi élet és a kultúra minden finom kontinentális formája (→ Függelék; Weber 1973: 24 sk.).

Az átalakítás során részben igen pozitív vívmányokat érnek el. A piacorientált közszolgálat gyengítette, korlátozta és élhetővé tette az elviselhetetlen karkai bürokráciát. A politikai célkitűzés, hogy a közszolgálatból ügyfélorientált szolgáltatást faragjanak, a menedzsermentalitás kellemes vagy akár humánus mellékjelensége. Ez azonban nem kötelező hozomány. A kelet-európai kontinentális országokban úgy alkalmazzák a nemzeti vagy sovíniszta színezetű neoliberalizmust, hogy közben a közszolgálatnak nincs ügyfélbarát jellege: a serény menedzsermentalitás közepette nagyon is hajlamos az igazságszolgáltatás alól kivont erőszakra és az egyéni érvényesülési törekvésre, a népi szocializmus idején begyakorolt zaklatásos önkényre.

A nyugati kontinentális országokban a menedzseri út egy legyengített, *karcú* államhoz vezet. Pont úgy, ahogyan Herman Melville ábrázolta *Bartleby, a tollnok* című híres, 1853-as novellájában: a másoló megtagadja először a közös javítást a kollégáival, majd fokozatosan mindennemű munkát, végül következetesen racionalizálja saját vegetatív funkcióit is, ami miatt szomjan és éhen hal. A racionalizálás menedzseri eszményével olyan esetlegességet visznek a közszolgálatba, hogy a feladatokat egyre gyakrabban lehet Bartleby szavaival udvariasan elutasítani: „Inkább nem tenném” (Melville 2008; Agamben 1998). A közszolgálat következetes létszámleépítése politikai és gazdasági rendszerváltozáshoz vezethet, amely csupán átmenetileg teszi lehetővé a magángazdaság növekedését, ám legvégül mégis a nagyipari és pénz-

ügyi magángazdaságot számolja fel. A közszolgálati alkalmazottak béreinek, jogainak és jogosítványainak csökkentése azzal a következménnyel jár, hogy más társadalmi csoportok konfliktusai hirtelen szalonképessé válnak és elterjednek. Elismernek olyan ideológiákat, amelyek lehetővé teszik a konfliktusok kiélezését. A politika először szélsőségesé, aztán tevőlegessé válik. Az összeütközések optimalizálása alkalmas olyan hatalmi változások előidézésére, amelyek megoldják a közszolgálat szerkezeti problémáit. Ennek során kriminalizálják és feláldozzák a magángazdasági vagyont, államosítják vagy megsemmisítik – ahogyan ezzel a történelemben már találkozhattunk.

Ez a folyamat jól áttekinthető: az összes gazdasági, társadalmi és politikai problémáért a közszolgálat személyi állományának egy részét bűnbaknak nyilvánítják. A korrupcióról, a közszolgálat rossz hatékonyságáról és a hivatali tevékenység észszerűtlenségéről szóló racionalitásmítoszok segítségével ádáz hajsza indul a hivatalnokok után. Ennek nyomán megszilárdul egy hivatalnokellenes beállítottság. A hivatalnokok státuszát, létszámát és járandóságát, valamint a közszolgálat dologi költségeit és az állami beruházásokat a működésképtelenségig és az állam kormányozhatatlanságáig csökkentik. A közszolgálat nagy részében a hivatalnokokat átirányítják a magángazdaságba, kiszervezik őket és megfosztják hatalmuktól. Az egykori közszolgálati alkalmazottak képzéseik ellenére a társadalom rosszul fizetett, bizonytalan foglalkoztatási kilátásokkal rendelkező és megvetett részévé válnak. Az egészségügyi, szociális és oktatási intézményeket, hivatalokat és hatóságokat, sőt katonai és rendőrségi egységeket is kiszerveznek, aminek hatására csökken az állami feladatok ellátásának színvonala, és elszaporodnak a legkülönbébb visszaélések.

Edward Snowden esete – minden állambiztonsági hatóság rémálma – szintén azért történt, mert a biztonsági feladatokat kiszervezték magáncégekhez. Könnyen elsiklanak e botrány kapcsán afölött, hogy a CIA nem képes a titkosszolgálati adatokat maga kiértékelni, ezért magáncégeket bíz meg személyek vagy tényállások ellenőrzésével. A CIA az adatok özönében fuldoklik, és annak a tévedésnek is az áldozata, miszerint az állami feladatok privatizálása a legjobb út.

A felségjogok és feladatok privatizálása (egészen a katonai bevetésekig) lehetőséget nyújt arra, hogy átruházzák a politikai felelősséget.

A politikai vezetés nem csak hollywoodi filmekben, mint a *Rambo* 2-ben (1985) operál úgy, hogy egy küldetést kormányzati megbízásra, ugyanakkor saját (civil) kockázatra kell végrehajtani, amit kudarc esetén magánügynek lehet nyilvánítani. Hasonlóan működik a dolog az intézmények privatizálásakor is. Az „előny” mindkét esetben a felmentés a politikai felelősség alól, csak itt a kulissza nem az őserdő, hanem a paragrafusok dzsungle.

A felségjogok és feladatok privatizálása hozzáférhetővé tette az addig monopolizált és titkosított állami szakismereteket és eszközöket. A gyökeres társadalmi változás egyik jele, amint arra már Max Weber felhívta a figyelmet, a hadviselés módjának változása (Weber 2005). A vasfüggöny lebontásával megszűnt az állomásozó, folyamatosan fenntartott hadseregek kelet–nyugati irányultsága. Az interkontinentális tömegpusztító fegyverek fenyegetése és az ezzel együtt járó állami nagyberuházások ugyan nem tűntek el, de kiegészültek a pontszerű hadviseléssel. A terrorizmus kijátssza a hadviselés állami monopóliumát, területileg nem kötött és egységei sincsenek alárendelve szükségképpen egy államhatalomnak. Ennek kialakulását az idézte elő, hogy az anglo-amerikai államok privatizálták a háborús konfliktusok kezelését, amikor a Közel-Keleten privát milíciákkal végeztették el a kockázatos, illetve titkos műveleteiket. Ezáltal a 20. század vége felé fegyverek és katonai logisztikai eszközök hozzáférhetőek lettek civilek számára, és az állami legalitáson kívül is bevethetővé váltak. Állami harcászati feladatok privatizációja tette lehetővé a terrorista csoportosulások létrejöttét.

A kontinentális Európában a privatizációk és a kiszervezések ezért a felszín jelentik, amely alatt mélyebb társadalmi változás megy végbe: a közszolgálat személyi állománya elveszíti távlati perspektíváit, ezáltal gyengül a szociális állam, és újraparendeződik az államiság. Az anglo-amerikai rendszerhez való hasonulással a közszolgálat negatív imázsa önbeteljesülő jóslattá válik. Ám a történelem folyamán a közszolgálat tartós vagy nagyarányú leépítéskor mindig eljött egy olyan pont, amikor megfordult az irány, mint az Osztrák–Magyar Monarchia vagy a weimari köztársaság bukása után. Demográfiai folyamatok, illetve háborúk, járványok, népvándorlások, természeti katasztrófák, valamint gazdasági válságok ragyogóan indokolják a közszolgálat bővítését és a vagyon újraelosztását. Ezért ha válságok és katasztrófák nem követ-

keznek be kielégítő mértékben, a politika képes ilyeneket előidézni. Ezek egyúttal megszüntetik az örökítési zárlatot, és még kiterjedtebb közszolgálatot eredményeznek – az örök körforgásban megint kezdődhet előlről a bürokrácia megújulása és növekedése.

A közszolgálat a mérleg nyelve, rajta múlik, hogy a konfliktusokat és az ellentéteket táplálják-e. Mint már említettük, az állam elsimíthat, illetve kielezhet konfliktusokat, ebben a politikának, valamint a közszolgálat szolgálatkészségének vagy ellenállásának is kiemelkedő szerepe van.

A politika jelenleg megpróbálja a kontinentális közszolgálatot az anglo-amerikai mintára alakítani. Ezt a törekvést két mítosz táplálja. Az egyik oldalon kontinentális perspektívából azt hangoztatják, hogy a magángazdaságra támaszkodó anglo-amerikai közszolgálati rendszer jobb és hatékonyabb a kontinentális típusú bürokratikus rendszernél. Az ennek ellentmondó anglo-amerikai nézet szerint a saját közszolgálatuk annyira silány, hogy a magángazdaság bevonása jelenti az üdvözítő utat. Mindkét nézet arra a félreértésre vezethető vissza, hogy a teljesen különböző kontinentális és anglo-amerikai rendszer hasonlít egymáshoz, és csak az állami feladatok kiszervezésének fokában tér el. Mindkét felfogás szem elől téveszti, hogy a kontinentális közszolgálat sokkal több a pusztán központi adminisztrációnál, és hogy minden nehézsége ellenére egészében magas értékű és más a társadalmi funkciója. Nemcsak kormányoz, hanem helyettesíti a privát gazdaságot. Pusztán létevel megbízhatóan kiegyensúlyozott és kalkulálható viszonyokat teremt.



## Zárszó és köszönet

A népi szocialista Magyarországról 1980-ban húszévesen disszidáltam Ausztriába. Belülről ismertem meg két igen különböző és sokban hasonló országot. Nem tartott sokáig, hogy kialakuljon bennem egy mélyen gyökeredző bizalmatlanság a valóság minden állami konstrukciójával szemben. Nagy energiákkal és kíváncsisággal akartam az igazi összefüggéseket felkutatni, és ez a lelkesedésem a mai napig megmaradt.

Először a Bécsi Egyetem hungarológia és zenetudomány szakjainak hallgatójaként kerestem válaszokat tisztázatlan kultúrtörténeti kérdésekre. Tanulmányaim költségeit kottagrafikával fedeztem. A doktori cím megszerzése után végre azzal foglalkozhattam, ami igazán és egyre inkább érdekelt, a társadalom szerkezetével. Akkor jegyeztem le az első vázlatokat és ötleteket ehhez a könyvhöz. Eközben felfedeztem egyet s mást, így például a tengeri és a kontinentális államok közti alapvető különbséget, amelyet fáradtságosan igyekeztem bizonyítani, hogy aztán némi öniróniával kénytelen legyek felismerni, hogy mások (Hobbes, Weber, Lenski) már hitelesen tárgyalták ugyanezt, felfedeztem a spanyolviaszt. Az történt, hogy időközben a kontinentális európai és az anglo-amerikai országok közti társadalmi különbségek feledésbe merültek. Ehhez az első, nem publikált kísérlethez értékes segítséget kaptam Karl Heintztől, történész barátomtól.

Izgalmas gazdasági viszonyok uralkodtak az 1990-as évek elején. Egy sor véletlennek köszönhetően beruházásokba kezdtem, amikkel komoly sikereket értem el, viszont az egyetemi karrier egyre nehezebbé vált.

Jóindulatú, de mégis teljesen értetlen szociológus kollégákat kérdeztem gondolataimról a bürokráciával kapcsolatban, de megközelítésem nem tetszett nekik. Politika és közszolgálat között nem szokás különbséget tenni, a kettőt együttesen államként fogták fel. A szociológusok egyik része szeret Bourdieu-re hivatkozni, aki a finom társadalmi különbségekkel foglalkozott, ám a durvább osztálykülönbségek dolgában Marxhoz igazodott. Mások Niklas Luhmannt emlegetik, aki a közszolgálatot a politika alrendszerként értelmezte. Az ilyen és hasonló érvelések elsiklanak afölött, hogy a közszolgálat személyi állománya külön társadalmi csoport – és az is kell hogy legyen.

Mit volt mit tennem, negyvenévesen magam kezdtem szociológiát tanulni, hogy megismerjem a témába vágó addigi kutatásokat. Tisztázni akartam, hogy megközelítésem tényleg újat jelent-e. Meglepetésemre kiderült, hogy a szociológia ritkán foglalkozott a bürokrácia kérdésével, inkább az államtudományokban és azon belül is leginkább az állambiztonsági képzésben kapott helyet. A téma nem volt titkos, de sokáig meglehetősen zárt körű. Akkoriban még lehetséges volt megválasztani a professzorokat, s így tanulhattam meg a durkheimi és a weberi klasszikus szociológia szabályait. Ez azért volt fontos, mert különösen a szellemtudományokban összetévesztik a demokráciát a piacgazdasággal, az uralmat a hatalommal, a törvényt az észszerűvel vagy – *horribile dictu* – a struktúrát a legitimációjával. Mindenki emlegeti Max Weber, hivatalnokcentrikus világlképe azonban nem része a tudományos kánonnak.

Tanulmányaim vége felé, amikor elgondolásaimmal ismételtelen elutasításba ütköztem, világossá vált számomra, hogy a bürokrácia *lojális és passzív időszakokra* való felosztása nem triviális evidenciája miatt meghökkentő, hanem azért, mert a társadalmi valóság egészen új megközelítését jelenti. Átala lehetőség nyílik számos egymásnak ellentmondó ismeret rendezésére, alkalmazására, valamint újak kidolgozására. E magyarázat radikális újítás, amit a szakma könyökvédős bürokratái természetesen elutasítanak.

Tanulmányaimat a hivatalnokok szakirodalmáról írt munkával zártam le. Köszönettel tartozom Sieghard Neckelnek, amiért a *hivatalnokok hálózatiépítésének* kérdése kapcsán felhívta figyelmemet Horst Bosetzky eredményeire. Reinhold Knoll hosszú estéken át vitatkozott

velem a rá jellemző vehemenciával. E könyv írására is bátorított, hálás köszönet érte.

A téma rabja maradtam a tanulmányok sikeres befejezése után is. Lassanként össze tudtam illeszteni az egyes részeket. Webernek a hivatalnokok felelősségéről tett megállapításai a 20. század eseményei fényében nem halványulnak, hanem új jelentőséget nyernek. A nemzetiszocialista és a népi szocialista államok felől nézve a *felelősség áthárítása* minden bürokratikus cselekvés alapja. Az „acélkemény burok” weberi terminusát, amellyel a bürokrácia szerkezetét jelölte, kiegészítettem a bürokrácia ideológiai *impregnáltságával*.

Engem is meglepett, milyen messzire menő következményei vannak annak az eleinte jelentéktelennek tűnő módosításnak, amely szerint nem a státusz átörökítése a fontos szociológiai tény, hanem az *örökítési folyamat zárata*. Ezzel egy társadalmi magyarázat, ami ma már népszerű közhely, szerfölött kényes tartalommal változott. Köszönet Bouquet Lászlónak, aki állandó vitapartnerként, hitetlenül csodálkozó barátként mellettem állt, e felismerés jelentőségére is ő hívta fel a figyelmemet.

Minél sikeresebb voltam az üzleti életben, annál kevesebb meghívást kaptam az egyetemi berkekbe. Viszont volt ennek előnye, bármennyire is szívesen tanítottam volna, tovább merülhettem a bürokrácia mélységeibe.

A *szakmai szocializáció* fogalma többéves kutatás gyümölcse. A kommunikativ cselekvés elmélete a nyilvánost és a privátot elemzi, ez Habermas ékesszóló munkájában csúcsosodik ki. Van azonban a kommunikációnak egy harmadik módja is, az intézményi. Ez valahogyan elkerülte az ezzel foglalkozók figyelmét.

Írányadó Elias elmélete, amely szerint minden ideológia az elitek révén jut el szélesebb rétegekhez, de a népszerűségnek ehhez a stádiumához előbb valamennyire el kell terjedniük. A *közszolgálati dolgozók ideológiai impregnáltsága* miatt valamely új ideológia bizonyos előfeltételek mellett vetheti meg a lábát egy intézménynél. Ezért foglalkoztam ebben a könyvben az *ideológiák terjedésével*, általános útvonallal. A kérdőívek matematikai értékelésénél kapott segítségért köszönettel tartozom Rossalina Latchevának, Stefan Sifkovitsnak és Andreas Wopmann-nak.

Kiváltképpen szeretnék köszönetet mondani Franz Hölzlnek, aki sok éven keresztül javítgatta a kézirat számtalan változatát. Segítsége nélkül ez a könyv nem készülhetett volna el. Hálás vagyok volt diákjaimnak és egyetemi kollégáimnak, akiktől új és új impulzusokat kaptam. Külön öröömre szolgál, hogy a könyv Papp Zoltán barátom ragyogó fordításában jelenhet meg, az előkészületben lévő második, javított kiadás alapján. Megtisztelő, hogy Schiller és Kant fordításai közepette aprólékos, okos körültekintéssel ezt a könyvet is nagy gondal ültette át. Végül köszönöm feleségemnek, Bakura Gizellának, hogy számos kötelezettségem mellett időt engedett e könyv befejezésére.

Bécs, 2019. január

## Függelék

### A bürokrácia definíciói

#### 1. Fogalomtörténet

##### *Hivatalnok*

Az *alkalmazás* (Anstellung) szó a 15–16. század katonai nyelvéből származik. Alkalmazottaknak (Angestellte) a fejedelem vagy az uralkodó által „ismétlődő feladatokkal megbízott” személyeket nevezték. A 18. század vége felé a fogalmat már egyre inkább a hivatallal összefüggésben használták, és javadalmazásért végzett szolgálati viszonyoknak tekintették. A 19. század közepétől „az »államszolga« és a »hivatalnok« elnevezések egy jogilag és társadalmilag privilegizált és világosan (kinevezés útján) definiált csoport tagjait jelölték” (Brunner et al. I. 2004: 107).

A 19. század végéig a *hivatalnok* és az *alkalmazott* fogalmai a magángazdaságban is használatosak voltak. Ráruházott utasítási jogot, többé-kevésbé biztos munkahelyet és magasabb javadalmazást foglaltak magukban. Jelentésük szerint a rövid határidővel elbocsátható (bér) munkással álltak szemben. Az állami hivatalnokoktól eltérően a magángazdaságban dolgozó alkalmazottaknak és hivatalnokoknak nem volt szükségük formai képzésre, és nem álltak közjogi szolgálati viszonyban sem. A 20. század elején *hivatalnok*on már egyre inkább az állami szolgálatban állókat értették. A tipikus állami hivatalnok a köz érdekében, „méltó közelségben a felsőbbséghez” (Brunner et al. I. 2004:

108) látta el szolgálatát. Ezzel párhuzamosan a magángazdaságban hivatali tevékenységet végző munkavállalókat inkább *alkalmazottaknak* nevezték. Kivételt képeztek a banki és biztosítási alkalmazottak, akiket szintén hivatalnoknak tituláltak. Az állami hivatalnokok azonban magasabb társadalmi státuszt és nagyobb presztízszt élveztek.

A *hivatalnok* fogalma eredetileg igen tág volt: mind német, mind magyar nyelvterületen a 19. század közepén nemcsak az állami szolgálatban, az országos és regionális hatóságoknál, hanem az állami vállalatoknál dolgozó alkalmazottakat is magában foglalta.<sup>29</sup> A 20. század elejétől az állami termelő és szolgáltató cégek alkalmazottait már egyre kevésbé sorolták a hivatalnokokhoz.

### Bürokrácia

A 18. század közepén Franciaországban a hatóságokon belül mozgalom indult azzal a céllal, hogy véget vessenek a szociális problémákkal szembeni állami érzéketlenségnek. Ezt a mozgalmat nevezték *büromániának*, irányítási formáját *bürokráciának*.<sup>30</sup> A fogalom hamarosan pejorativvá vált: packázást és zaklatást asszociáltak vele, és a „jó közigazgatás” ellentétéként értékelték (Albrow 1973: 13; Marx, Morstein 1959: 28). Ahogy a 19. század közepén a szépirodalomban megjelent a *hivatalnok* toposza, még jobban erősödött a negatív konnotáció – Honoré de Balzac-tól és Johann Nestroytól Nyikolaj Gogolon és Anton Csehovon át Jókai Mórig számos író lehetne felsorolni.

A *bürokrácia* fogalmának három különböző jelentése van: vonatkozik először is egy „szervezeti típusra”, a hatóság vagy az egyház hierarchikus szerkezetére (vö. Marx, Morstein 1959: 28 skk.), másodszor az aktaszerű ügyintézés „munkamódszerére” (vö. Albrow 1973: 15 skk.), végül harmadszor a „hivatali személyzetre” (Leuenberger 1975: 23 skk.).

A fogalmat az egyes nyelvekben, sőt országról országra is másként használják. Míg Olaszországban és Franciaországban a 20. század közepén a tanárokat a statisztikákban a hivatalnokokhoz sorolták, addig Angliában és az Egyesült Államokban nem hivatalnokokként tartották számon őket. Ugyanakkor a postai és távírdai, valamint a vasúti alkalmazottak Olaszországban nem számítottak hivatalnoknak, Németország-

ban és Ausztriában viszont igen. Egységes szabályozás – mint e könyv második fejezetéből kiderül – még a mai Európai Unióban sincs.

Egyazon országon belül is változott az idők folyamán, hogy ki minősül hivatalnoknak. Ez a statisztikai adatokban tükröződik (vö. Marx, Morstein 1959: 16 sk.). Ausztriában például 1910-ig hivatalnokként tartották számon a nyugalmazott katonatiszteket; a tartós fizetés nélküli szabadságon lévő női hivatalnokok nem tartoztak ebbe a kategóriába; a sorköteleseket hol ide sorolták, hol nem.

A bürokratikus állam létrejöttékor az erőszak-monopóliumokat a rend és a béke biztosításával igazolták. Az 1873-as gazdasági válság után megváltozott az állam legitimációja: akkortól a társadalmi intervenció és a jóléti szerep is ezt szolgálta. A hivatalnokok magatartáskódexében a szigorúan az előírásokat követő cselekvés mellé a jóindulatú atyai gondoskodás került.

## 2. Közgazdasági megközelítés

A közzsféra elfogadott definíciója Richard Musgrave-től származik. Eszerint az állami intézményekről akkor beszélünk, ha bevételeiknek több mint a felét szubvenciókból, dotációkból vagy kötelező díjakból, adókból és hozzájárulásokból biztosítják. Musgrave szerint idesorolandók szűk értelemben a területi (szövetségi, tartományi, körzeti és települési) igazgatási testületek, tágabb értelemben a területi igazgatási testületek és a kvázi állami testületek (parafiskális intézmények, mint a társadalombiztosítási alapok és a kamarák), legtágabb értelemben a területi testületek, a kvázi állami testületek és a (teljesen vagy részben) közérdekű vállalatok (mint az energiatermelő és a fegyvergyártó cégek) (vö. Musgrave et al. 1990: 1 skk.).

Richard Musgrave az állam feladatainak három területét különböztette meg.

- (1) „Helyreállító funkció” (allokáció): piaci vagy ipari kudarc bekövetkeztekor, ha például az okozó által számításba nem vett költségek jelentkeznek (mint környezetszennyezés esetén), az államnak be kell avatkoznia.

- (2) „Újraelosztási funkció” (redistribúció): ezzel az állam korrigálja a jövedelmek és vagyonok elsődleges piaci elosztását. A célkitűzés, hogy a szegénység ne csökkenjen az elviselhető mérték alá.
- (3) „Stabilizációs funkció”: az állam tompítja a kritikus konjunktúraingadozásokat, hogy a foglalkoztatottsági szint tartósan magas maradjon, és az árak szilárdak legyenek (vö. Musgrave et al. 1990: 1 skk.).

A nemzetgazdasági statisztikában a közszférát megkülönböztetik a magánszférától. A közszféra az *állami szektorból* (a területi igazgatási testületekből és a parafiskális intézményekből) és az *egyéb közügyi egységekből* áll, mely utóbbiakat *kvázi állami egységeknek* is nevezik.

A nemzetgazdaság Európában érvényes definíciója, a Nemzeti Szám-lék Európai Rendszere (ESA) szerint az állami szektor részint olyan intézményekből áll, amelyek „nem piaci termelők”, elsődlegesen kötelező díjakból, adókból és hozzájárulásokból finanszírozzák a tevékenységüket, s újra elosztják jövedelmüket és vagyonukat, részint azokból a szolgáltatókból, amelyek a megtermelt értéket kollektív fogyasztásra szánják (ESA 1995; 2002: 7 skk.). A nemzetgazdasági definíció nem a munkáltató intézmények vagy vállalatok tulajdoni viszonyait veszi alapul, szemben például az ezekből kiinduló marxista politikai gazdaságtannal, vagy akár a hétköznapi elképzeléssel, amelyben szintén ez a meggyőződés vert gyökeret.

Nemzetgazdasági alapon is bizonytalanság marad azt illetően, hogy mi sorolandó a közszférához, és mi a magángazdasági szektorhoz. Ez oda vezet, hogy privatizált vagy kiszervezett vállalatokat ki lehet venni az állami költségvetésből. Élénk vita bontakozott ki arról, miként kell megítélni a kiszervezett vállalatokat (és azok személyi állományát) (Smekal 1977; Gantner 1998). A nemzetgazdasági definíció (ESA 1995) kimondja, hogy még azokat az intézményeket és vállalatokat sem kell automatikusan a közszférához sorolni, amelyek bevételeik túlnyomó részét közvetlenül az államtól, vagy több mint 50 százaléban kötelező hozzájárulásokból kapják. Így lehetett egyetlen tollvonással eltávolítani az állami büdzséből szinte az összes közlekedési vállalatot és biztosítót, leányvállalataikkal együtt.

Az európai definíció utolsó változata (ESA 2010) pontosította a köz- és a magángazdasági szféra elhatárolását oly módon, hogy tartalmi kritériumokat is felvett a megítélésbe. Valamely egység akkor is a közszférához tartozónak tekintendő, ha állami (szövetségi, tartományi, települési, társadalombiztosítási) ellenőrzés alatt van. Ellenőrzés a „képesség az ellenőrzött egység általános irányítási pályájának vagy általános programjának meghatározására” (Gebarungsstatistik-VO, 2. §, 2–4. bek.). Eszerint a bevételeik több mint 50 százalékát a piacon teljesítő vállalatokat az állami szektorhoz kell számítani abban az esetben, ha valamely állami intézmény alá tartoznak (ilyenek például a szövetségi elektronikai adatfeldolgozó részlegek, ingatlan- és vagyonkezelők). Az 50 százalékos szabály pontosítása és a kamatkiadások beszámítása miatt újra az állami szektorhoz kellett sorolni jó néhány kiszervezett társaságot is. A szabályozás ugyanakkor továbbra is nyitva hagy bizonyos mérlegelési és könyvviteli lehetőségeket, különösen a holdingcégeknél.

A nemzetgazdasági nyilvántartás szempontjából fontos kérdés, hogy hova sorolandók az üzemgazdaságilag veszteséges intézmények és vállalatok. Társadalmi szempontból viszont nincs jelentősége, hogy költségvetési, jogi vagy könyvviteli kategóriák szerint ezek minek minősítendők. Ha egyszer beágyazódtak az állami hierarchiába és intézményrendszerbe, ha államilag felruházott monopóliumaik vannak, akkor a közszférához tartoznak, függetlenül attól, hogy ez bevételi eszközeikben vagy feladataikban, illetve hatáskörükben nyilvánul meg. A nemzetgazdasági definíció kétségkívül igen konkrét, de alkalmazásának módját nagyban befolyásolja a politikai szándék, az ideológiai motiváció és a média hozzáállása.

### 3. Jogi meghatározás

A jogrendben a büntető törvénykönyv definiálja, ki minősül hivatalnoknak (Magyarországon Btk. záró rész 459. § (1)-ének 11. pontja, Ausztriában: StGB 74. § 1. [4]), mivel bizonyos bűncselekményeket csak hivatalnokok követhetnek el (hivatali visszaélés, hivatali vesztegetés). Bizonyos bűncselekmények, például vesztegetés esetében magasabb

a büntetési tétel akkor, ha a büntett hivatali visszaélésnek bizonyul (vö. Marek/Jerabek 2015: 14, 57). A hivatalnok fogalmát egy tisztán funkcionális kritérium szerint határozzák meg, Magyarországon a betöltött pozíció, Ausztriában a végzett tevékenység alapján. Eszerint a hivatalnok olyan természetes személy, aki jogosult a törvények végrehajtása során hivatali kötelezettségeket teljesíteni és/vagy törvényhozási, közigazgatási vagy igazságszolgáltatási feladatokat ellátni.

A *hivatalnok* definícióját illetően nem a munkaadó intézmény tulajdoni viszonyai a mérvadók, és nem is az alkalmazás a maga formalitásaival és tartamával. A döntő az, hogy az elvégzendő feladatok felségjogon alapuló tevékenységek-e, az igazságszolgáltatás vagy a közszolgálat (Btk. 459. § (1) 12.) keretei között hajtandók-e végre (mint a tanárok, bírák, rendőrök tevékenysége) (vö. Höpfel/Ratz 2010: 25 skk.). A hivatalos és a közszolgálati személy magyarországi megkülönböztetésének egyre csökken a jelentősége, mert a büntetések mértéke mindinkább egyezik.

A normatív hivatalnokfogalom értelmében a magánvállalatok alkalmazottai (például a szakértők) is hivatalos vagy közfeladatot ellátó személyeknek számítanak. De ha csak olyan eszközöket alkalmazhatnak, amelyek magánszemélyeknek is rendelkezésére állnak, akkor nem minősülnek hivatalnoknak; még akkor sem, ha átvesznek közigazgatási vagy más, államilag autorizált feladatokat (például személy- és vagyonvédelmet látnak el). A feladat szellemi minősége sem mérvadó, de nem számítanak hivatalnoknak, akik fizikai teendőikkel nem járulnak hozzá a szerv rendeltetésszerű tevékenységéhez (például a takarítószemélyzet) (vö. Höpfel/Ratz 2010: 30 skk.).

A jogalkotó különbséget tesz közhivatalnok (valamely belföldi képviselő-testület tagja) és közösségi hivatalnok (az Európai Unió hivatalnoka, illetve Magyarországon külföldi hivatalos személy) között. A külföldi hivatalos személy ugyanúgy hivatalnok, ha államközi megállapodás alapján egy megbízás során egyenlő jogállásúvá válik egy belföldi hivatalnokkal (*EUR-Lex*, az Európai Unió hivatalos lapja, C 195, Btk. 459. § (1) 13.).

A kontinentális Európa sok országában a bírói kar különleges státuszt élvez – legalábbis elméletben. Elmozdíthatatlansághoz való joguk azt hivatott garantálni, hogy az ítélezésben szabadon dönthessenek.

Ezzel együtt kötöttséget jelent számukra a törvények bevett értelmezése és a bíróságok többszintű rendszere. Az a körülmény, hogy bíróságokra mindig szükség van, szintén csak elméletileg igaz. A bíróságok bármikor átszervezhetők, és ez azzal járhat, hogy bár a bírák elmozdíthatatlanok, a bíróságok felbontása vagy összevonása által mégiscsak áthelyezik őket. A kontinentális országokban az igazságszolgáltatás beépül a politikai rendszerbe, ami legfőképpen a törvények változó értelmezésében és gyakorlati alkalmazásuk minőségi ártértekülésében nyilvánul meg. Minden egyes kormányváltással mélyreható változások történhetnek mind szervezetében, mind a törvények értelmezésének módjában. Az elmozdíthatatlanság ezért nem nyújt elégséges védelmet a politikai átalakulásokkal szemben sem az igazságszolgáltatás, sem az egyes bírák számára. Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban az igazságszolgáltatás szervezetileg független rendszer, amely finanszírozásában, vezetésében és funkciójában egyaránt különvált a politikai rendszertől, hogy így hatékonyan és tartósan óvni lehessen a magántulajdonhoz fűződő személyes alapjogokat, a szerződési szabadságot és a szerződések védelmét (Parsons 2009).

Különleges esetet képviselnek a vallási közösségek: ezeket általában a szakirodalom, a gazdasági gyakorlat és a hétköznapi felfogás sem sorolja az állami szervezetek közé. Az általuk foglalkoztatottak nem számítanak hivatalnoknak, még akkor sem, ha e közösségek az államilag előírt kötelező adókból, díjakból és hozzájárulásokból tartják fenn magukat, fennhatósági monopóliumokkal rendelkeznek és ideológiájuk állami vezérelvként működik. A kevés kivételhez tartozik Magyarország, ahol a vallásos szertartást hivatásszerűen végző egyházi tag jogi személynek számít (Btk. 459. § (1) 12. d.).

Az NGO-k (Non-Governmental Organizations), mint azt már elnevezésük is mutatja, nem állami szervezetek (például az Amnesty International, a Greenpeace). Akkor sem számítanak állami vállalatnak, ha állami feladatokat látnak el, ha az állam finanszírozza és támogatja őket, s ha tevékenységi területüket és hatáskörüket az állam határozza meg (ilyen a Global 2000 és a Horizont3000), sőt még akkor sem, ha a nemzetközi NGO-k (mint a Vöröskereszt vagy a Caritas) részlegei az állam által megszabott és finanszírozott feladatokat is vállalnak (például betegszállítást vagy menekültek segítségét). De ha



egyszer beágyazódtak az állami intézményrendszerbe és attól függővé váltak, az NGO-k a saját imázsuk ellenében az állami struktúrát szolgálhatják.

#### 4. Szociológiai értelmezések

*Otto Hintze*

Otto Hintze 1911-ben tágan értelmezte a *hivatalnok* fogalmát, a hivatalnokokhoz sorolta az evangélikus lelkészeket és a katolikus papokat is, mert ők alkotják „a világi, állami hivatalnokhierarchia előképét és mintaképét” (Hintze 1964: 67). A jogi definíciót ellenben bírálta.<sup>31</sup>

A hivatalnokok jellegzetességét Hintze általános hivatali és szolgálati kötelességeikből vezeti le. Ez magában foglalja, hogy hűséggel és engedelmisséggel tartoznak munkaadójuknak. A hivatali kötelességek gyakran ünnepélyes esküvel fogadott lelkiismereti kötelességek. Ezek nemcsak a munkatevékenységre vonatkoznak, hanem az álláshoz méltó életvitelre is, méghozzá fegyelmi büntetések (pénzbüntetés, áthelyezés, felfüggesztés) terhe mellett. Az ajándékok elfogadásával, mellékkeresettel és hasonlókkal kapcsolatos tilalmak, valamint a titoktartási és egyéb kötelemek biztosítják, hogy a hivatalnokok egy életen át teljes odaadással a hivataluknak szenteljék magukat. Illetményük nem teljesítményekért járó fizetség, hanem a méltó megélhetést biztosító alimentáció, ezért érdektelen, hogy nagyságát általánosan méltányosnak tartják-e, vagy sem (vö. Hintze 1964: 72 skk.). A hivatalnoki rend specifikus tulajdonságai, melyek a hűségen, a kötelességtudaton és a becsületességen alapulnak, a hivatalnokcsaládokon belüli rendi nevelésnek köszönhetők (vö. Hintze 1964: 77, 100).

Az állam annyiban különleges munkaadó, hogy nem – vagy nem elsődlegesen – gazdasági vállalkozás. „Célja nem a gazdasági haszon, nem gazdasági javakat akar előállítani, hanem jogot és békét, biztonságot és hatalmat” (Hintze 1964: 75).

Hintze bürokráciáról adott leírása megmutatja, mennyire virulensek továbbra is az általa leírt problématerületek és kérdések. A munkaadó

iránti hűség, a munkavégzés hatékonysága és a javadalmazás mindmáig sokat vitatott témák.

*Max Weber a hivatalnok tulajdonságairól*

Érdekes, hogy Weber, noha munkái jelentős részét a bürokráciának és a hivatalnokoknak szentelte, maga nem határozta meg explicit módon ezeket a kifejezéseket (vö. Albrow 1973: 45 skk.). Leírta azonban a bürokrácia megannyi tulajdonságát és összefüggését, és ezek zömmel ma is érvényesek. Eszerint a hivatalnokot szakképzettség alapján választják ki, szerződéssel alkalmazzák, és pénzbeli javadalmazásban részesítik. Karrierje és kilátásai hosszú távon szabályozva vannak a ledolgozott szolgálati évek és a beosztás szerint. A munkához nem saját, hanem rendelkezésére bocsátott eszközöket használ. Személyében szabad, de objektív hivatali kötelezettségei vannak. A hivatali engedelmisség formalizált szabályai azt eredményezik, hogy minden utasítás önmagáért, tartalmától és a hivatalnok személyes hajlamaitól és meggyőződéseitől függetlenül válik a cselekvés maximájává.

A hivatalnokok egy hivatali hierarchiába kényszerülnek, amelyben a mindenkori felettesnek kizárólagos döntési joga van. A hatáskörök szorosan rögzítettek és hierarchikusan egymásra épülnek. Ezek a szabályozott kompetenciák az előírásokon és a rendeleteken belül racionális (nem teokratikus vagy örökletes) alapokon nyugszanak. A hivatalnokok így szigorú és kiszámítható fegyelmi rendben és ellenőrzés alatt dolgoznak.

Feladataik úgyszintén pontosan megszabottak. Ezek egymástól élesen elkülönített és világosan definiált tevékenységekből állnak, amelyeket nem személyes képességhez igazítanak, hanem a beosztáshoz rendelnek hozzá. A kiszámítható és rögzített szervezeti szabályok biztosítják a bürokratikus rendszer tartós fennmaradását (vö. Weber 1987: 225 skk.).

A modern közszolgálat Nyugat-Európában jött létre. A nemesség születéshez kötött előjogainak megszűnésével és a standardizált és szekularizált oktatás bevezetésével kialakult a hivatalnokok új társadalmi

csoportja. A bürokratikus állam túllép az örökletes uralom irracionális esetlegességein és önkényén. Ez a rend jobban honorálja az egyéni erőnyeket és készségeket, mint bármely más (korábbi) állami formáció. A bürokratikus államszervezet azért különb másoknál, mert csak egy racionális államban lehet biztosítani az igazságos elosztást. Az állam jogokkal felruházta és intézményesíti a parancsuralmat és az engedelmeskedés kényszerét.

Weber szerint a kommunikáció „fentről lefelé” zajlik, „lentől felfelé” csak felszólításra, és tartalma tisztán tárgyyszerű. A bürokratikus szervezet emlékezte az akta, az aktásítás minden bürokrácia lényege (vö. uo.).

Weber a szakhivatalnoki réteg igen erős hatalmi helyzetét a szak tudásnak tulajdonítja. A precizitás és gyorsaság egyfajta gépszerűséget kölcsönöz a bürokratikus államnak. A tudás egyfelől a szak tudásból, másfelől a szolgálati folyamatok ismeretéből tevődik össze, az utóbbi értékét növeli a titoktartási kötelesség (vö. Weber 1987: 230 sk.).

Ugyanilyen fontos a felelősség kérdése: a politikus és a hivatalnok mindenekelőtt abban különbözik, hogy a politikusnak van saját felelőssége, és ezt nyilvánosan képviselnie is kell, míg a hivatalnok személytelenített szolgálati kötelességét teljesíti, nincs személyes felelőssége.

A bürokrácia – írja Weber – a haladás garanciája, de saját vesztét is okozhatja. Ha elburjánzik, az nemcsak a gazdaságot fékezi, hanem az állam teljes rendszerét is irányíthatatlanná teszi – függetlenül a politikai berendezkedéstől. Pontosan azt teszi tönkre, amiért létezik. A felduzzasztott bürokráciát megvetik, üldözik és végül megsemmisítik. Weber ókori kultúrák leírásával bizonyítja, hogy világbirodalmak omlottak össze a közszolgálat megsemmisülése miatt (vö. Weber 1973: 1–26).

Róma bukását nem a népvándorlások, nem az elitek fényűző életmódja, nem a kereszténység felvétele és nem is gazdasági válságok okozták – a valódi ok az volt, hogy „eltűnt az állandó hadsereg és a fizetett hivatalnoki réteg” (Weber 1973: 24). A hivatalnokokból bűnbakokat csináltak, támadták őket, ami a bürokrácia leépítéséhez vezetett. Az állami fiskális politika (adórendszer) és a pénzgazdaság felbomlott, s ezzel a települések közti árucseré is megszűnt. Ezáltal lehetetlenné

vált a hivatalnoki kar és a hivatásos hadsereg finanszírozása, ezek helyét a naturális gazdálkodás, a vazallusok és a lovagi földesurakból álló katonai rend vették át. Így ír:

„Elszakadtak a közlekedés szálai a gazdasági élet önállóan gazdálkodó sejtjei között. [...] A közlekedéssel együtt elsüllyedt az ókori városok márványpompája és vele mindaz, ami bennük szellemi javakból felhalmozódott: a képzőművészet és az irodalom, a tudomány és az ókori közlekedési rendszer kifinomult formái. [...] Így foszlott szét az antik kultúra elvékonyodott burka, és a nyugati emberiség szellemi élete hosszú éjszakába süllyedt” (Weber 1973: 24 sk.).

A 20. század elején ezek a közszolgálatra vonatkozó felismerések forradalmiak voltak.

#### Társadalomtudományi definíció

E könyvben a következő – Weberre támaszkodó – definíciót vesszük alapul: *A közszolgálati alkalmazottak (hivatalnokok) tartósan, monopoljog-sítványokkal ellátott és fizetett foglalkoztatottak, akik meghatározott hatáskörben, formálisan és normák által szabályozottan, intézményi felelősséggel látják el tevékenységüket. A közszolgálatához számítanak mindazok az állami és kvázi állami működési területek, amelyek nem a politikai képviselethez tartoznak.*

Ez a definíció hat központi sajátosságot fogalmaz meg.

- (1) *Tartós munkaviszony.* A hivatalnokok foglalkoztatása nem eseti jellegű, mint például egy szakértőé, hanem munkakörhöz kötött. Az alkalmazás a teljes szakmai életútra kiterjedő perspektívát, azon túl – a legtöbb kontinentális országban – kielégítő nyugdíjat jelent. Bár az elbocsáthatatlanságot vagy más jogi

garanciákat, például a véglegesítést, több európai kontinentális országban eltörölték, mégis nagy a valószínűsége annak, hogy a mindenkori állás, a munkahely és az állam megmarad; legalábbis biztosabban lehet erre számítani, mint a magángazdaságban. Ezért a hosszú távú foglalkoztatás perspektívája mégis valamilyen szinten fennmaradt.

(2) *Jogosítványok.* A közszolgálati dolgozók jogai és jogosítványai túlmennek azokon, amelyek az állampolgárokat általánosan megilletik. A hivatalnokok a maguk pozíciója szerint állandóan kontrollált döntési joggal rendelkeznek, amely lehetővé teszi a hatalomgyakorlást, tehát a normacímzettek akarátának semlegesítését. Feladataikat a fegyelmi rend és a szolgálati előírások, valamint informális intézményi normák alapján látják el. A titoktartási kötelezettség és a specializált szak- és szolgálati tudás fokozza a hivatalnokok hatalmát.

(3) *Javadalmazás.* Bár a közszolgálati alkalmazottak olykor természetbeni juttatásokban és különféle kedvezményekben is részesülhetnek, javadalmazásuknak pénzbelinek kell lennie. Ez a különbség a korábbi idők államigazgatásához, valamint a mai egyesületekhez vagy mozgalmakhoz képest. A hivatalnokok nem teljesítmény szerint kapják a fizetésüket, hanem az alimentáció elve alapján, amely szerint a fizetés azt szolgálja, hogy méltó és helyzetüknek megfelelő életvitelt folytathassanak (vö. Weber 1987: 291 skk.).

(4) *Kompetencia.* Valamennyi munkafeladat a mindenkori munkakörhöz, nem a személyes képességekhez kötődik. A közszolgálatban alapvetően hierarchikus alá- és fölérendeltség érvényesül. A közszolgálati alkalmazottak hatásköre a tárgyi illetékesség szerint is korlátozott, emellett helyileg is behatárolt.

(5) *Törvényesség és norma.* A hivatalnokok személyes beállítottságuktól és meggyőződéseiktől függetlenül végzik a munkájukat, oly módon, hogy tevékenységük formálisan megfeleljen az előír-

soknak, a rendeleteknek és a jogszabályoknak, de az érvényes intézményi értelmezés és normák alapján. Indokaik és informális indítékaik is hivatalosak, mert államiak.

(6) *A felelősség átruházása.* A hivatalnokok tevékenységéért nem ők maguk, hanem az őket foglalkoztató intézmények viselik a felelősséget. Az akta révén minden személyes felelősség áthárul az intézményre. A politikusoknak ezzel szemben maguknak kell felelniük döntéseikért, és nyilvánosan képviselniük, a legkevésbé sincsenek felmentve a személyes felelősség alól. Az írásos ügyvitel sem védelmezi őket, hiszen a kommunikáció a politikában a szóbeliségen alapszik. Az ő tevékenységük más törvényszerűségeket követ, mint a közszolgálati alkalmazottaké. A politikusok munkajogilag és büntetőjogilag hivatalnokok ugyan, szociológiai szempontból azonban nem.

A definícióból szándékosan kimaradt néhány elterjedt, de félrevezető feltevés.

(1) *Szuverén feladatok.* A hivatalnokoknak nem kell szükségszerűen közfeladatokat ellátniuk vagy hivatali hatalmat gyakorolniuk. Sokan közülük a pénzgazdaságban, az iparban vagy a szolgáltatási szektorban dolgoznak. A közszolgálatához tartoznak mindazok a gazdasági egységek, amelyek az államtól függenek. Hogy mit tekintenek államnak, az a politikai vezetés belátásán múlik, s ez országonként és időszakonként különböző.

(2) *A finanszírozás mértéke és a monopóliumok jellege.* Nem számít, hogy egy intézményt közvetlenül az állam finanszíroz-e, és hogy mekkora az állami forrás. A pénzgazdaságban és az iparban az odaítélt jogok vagy akár néhány százaléknyi támogatás is monopóliumhelyzetet eredményezhetnek. Az államilag garantált monopóliumok birtokában magánvállalatok átalakulhatnak kvázi állami intézményekké, különösen akkor, ha az állami privilégiumok egy bizonyos időtartamra szólnak. Monopóliumokat sokféleképpen lehet átruházni magáncégekre: például úgy, hogy kizárólagos

jogot vagy előjogot biztosítanak számukra valamely termék előállítására vagy szolgáltatás nyújtására, adókedvezményben részesítik őket, vagy feljogosítják őket kötelező díjak, adók és hozzájárulások beszedésére és hasznosítására.

- (3) *Magántulajdonú munkaeszközök.* Nem szerepel a fenti definícióban az sem, hogy a hivatalnokok – mint azt Weber hangsúlyozta – nem a saját munkaeszközeikkel dolgoznak. A hivatali tevékenység során gyakran használnak személyes kellékeket (manapság például privát telefont). Ezenkívül feladataik elvégzéséhez vagy megkönnyítéséhez nemcsak dologi, hanem szimbolikus eszközöket is igénybe vesznek (például kapcsolatrendszerüket), kivált ha ezekkel lerövidíthető a szokásos formális hivatali út.
- (4) *Formalizált felvétel.* A munkaerő-felvételnél rendszerint a magángazdaságban is megkövetelik a végzettség és a szakmai tapasztalat igazolását. Az állami állásra jelentkezőknek is igazolniuk kell ezeket – a magasabb kvalifikáltság egyben társadalmi szelekció –, de alkalmazásukban számos informális előfeltétel is közrejátszik. Figyelembe lehet venni például a párthovatartozást vagy a családi kapcsolatokat, s ugyanígy lehet negatív vagy pozitív diszkriminációt alkalmazni (például etnikai hovatartozása miatt elutasítani, illetve gender alapon előnyben részesíteni valakit). A protekció és a nepotizmus tiltott ugyan, de létezésük empirikusan bizonyított (Mayntz 1985: 158).
- (5) *Előléptetés.* A feljebb jutás a hierarchiában az állami szférában ugyanúgy szubjektív döntéseken múlik, mint a magángazdaságban. A hivatalnoki szolgálati jogban időnként rögzítették ugyan az automatikus és teljesítménytől független előmenetelt, de ez kevés hivatásban volt lehetséges, leginkább az adminisztrációban. Az előléptetés nem szükségképpen jelent több jogosítványt, jobb munkakört vagy bármilyen szimbolikus elismerést, csupán magasabb fizetési kategóriába való besorolást. A munkajog a legtöbb kontinentális országban a magángazdaság vonatkozásában is előírja a szolgálati évek számától függő kötelező béremeléseket.

## Jegyzetek

<sup>1</sup> Ausztriában öt jogi ismérv alapján tesznek különbséget a kinevezett hivatalnok és a szerződéses alkalmazott között: (1) A kinevezett hivatalnokot felségjogi aktussal (határozattal) iktatják be (véglegesítik), a szerződéses alkalmazottat munkaszerződéssel veszik fel határozott vagy határozatlan időre. (2) A kinevezett hivatalnokok széles körű védelmet élveznek a felmondással szemben. Állásuk biztos megélhetést jelent a teljes szakmai életútra és a nyugdíjas évekre. (3) A kinevezett hivatalnokok közjogi szolgálati viszonyban állnak, munkaadójuk a törvényben előírt vagy a parlamenti többségi döntésekből következő feladatokat lát el. (4) Tevékenységüket jogállami elvek, nem szubjektív mérlegelés alapján kell véghezvinniük, és vannak áthághatatlan kötelességeik vele kapcsolatban (mint a hűség és a titoktartás). (5) Részben védettek a polgári peres eljárásokkal szemben, különösen amikor felelősségük megállapításáról van szó, csak az alkotmánybíróság vagy a közigazgatási bíróság járhat el ügyükben (Kucsko-Stadlmayer 2007).

<sup>2</sup> A kinevezéses hivatalnokok toborzása és beiktatása magában foglalja a szolgálati idő alapján a jövőben elérhető előmeneteli lehetőségeket is. A szerződéses hivatalnokokat viszont egy bizonyos, pontosan megszabott feladatokkal járó állásba veszik fel, amely – elméletileg – nem kínál előmeneteli esélyeket, annál is kevésbé, mert a szerződés gyakran határozott időre szól. Gyakorlatban sokszor adódik lehetőség arra, hogy valaki áthelyezés révén magasabbra jusson. A szerződéses alkalmazás nemritkán a hosszú várakozási időszak áthidalására szolgál, ami a kinevezéses hivatalnoki álláshoz szükséges. A kinevezett hivatalnokok jogai módosíthatók ugyan, akárcsak a javadalmazásuk, de legalább katalogizálva vannak, és

szélesebb körűek azoknál, amelyek a magánjog alá tartozó szerződéses hivatalnokokat illetik meg. Az utóbbiak esetében a helyi döntéshozók állapítják meg a jogokat és a bért, ebben csak a bevett gyakorlat és az általános törvényi előírások korlátozzák őket, ám ezektől eltekintve nagy mozgásterük van.

<sup>3</sup> Amikor regulatív, normatív vagy kognitív mechanizmusok szabályérvényű cselekvési mintákat alkotnak, a neoinstitucionalizmus szerint létrejön egy intézmény (Powell/Di Maggio 1991; vö. Senge 2011: 84 skk.).

<sup>4</sup> Az ideológia a társadalmi cselekvés kognitív magyarázata. Ez magában foglalja a motivációt és annak igazolását, az uralmi viszonyok és a normák ellenőrzését a formális és informális normák előírásaival együtt, a rituálék és szimbólumok legitimációját, valamint az értékek racionalizálását. A francia eredetű „mentalitás” kifejezés hasonló jelentésű, tartalmazza a kognitív értelmezést (*mentalité* = gondolkodás). A „mentalitás” jelentése azonban inkább egy erősen interiorizált, predispozitív beállítottság gyakorlata. A két kifejezés minden kétséget kizáróan átfedéseket tartalmaz az azonosulás szempontjából is. Ebben a könyvben a trenddel szemben mégis leginkább az „ideológia” kifejezést választottam, hogy kiemeljem a kollektív vagy külső meghatározottság jellegzetességét, illetve annak változékonyságát.

<sup>5</sup> Például: *New Public Management, Rational Choice Institutionalism, New Political Economy, Stratégiai Menedzsment, Stratégiai Költségvetési Konszolidáció, New Public Governance, Doppik*.

<sup>6</sup> Csupán egy ausztriai törvénycikk utal erre: §2 Abs.1. In Regelungen für die Planstellenbewirtschaftung. BGBl. I-4. Dezember 2012-Nr.103.

<sup>7</sup> Köszönet a Statistik Austria erre vonatkozó, 2015. április 29-i írásbeli tájékoztatásáért.

<sup>8</sup> „A szövetségi alkalmazottak tekintetében az adatok közvetlenül a szövetségi menedzsmentinformációs rendszerből (MIS) származnak, a tartományi alkalmazottak tekintetében a szövetségi pénzügyminisztériumtól” (Gebarungübersicht 2013: 13), a települési alkalmazottak tekintetében az egyes zárszámadásokról. Csak a települések esetében van mód arra, hogy a Statistik Austria „a nem plauzibilis értékeket utólagos adatfelvétel útján” korrigálja (uo. 83).

<sup>9</sup> Így például a 497 kiszervezett szövetségi egység közül csak 28 egységet vesz figyelembe. Ezeknél az intézményeknél is csak a kinevezéssel véglegesített hivatalnokokat tünteti fel, a szerződéses alkalmazottakat nem.

Ez az adat azért félrevezető, mert közgazdasági szempontból nem szabad munkajogi kritériumok alapján különbséget tenni az egységek között (→ Függelék). A nagyságrendek sem elhanyagolhatók: a feltüntetett kiszervezett szövetségi egységek sorában megtalálható a bécsi Spanyol Udvari Lovasiskola, a Munkaerőpiaci Szolgálat (AMS) vagy a Szövetségi Színházi Holding, hiányzik viszont a magas alkalmazotti létszámú Osztárk Szövetségi Vasutak (ÖBB) vagy a Verbund Elektromos Művek.

<sup>10</sup> Két tartomány (Bécs és Alsó-Ausztria) esetében az áttekintésekben figyelembe veszik a kórházak személyi állományát, más tartományoknál nem. Hasonlóan kezelik az iskolákat, holott azok igénylik a legtöbb személyzetet. Felváltva használják a „szerződéses alkalmazottak” és a „szerződéses személyi állomány” fogalmait, holott ezek nem ugyanazt jelentik: az utóbbiakat kollektív szerződés alapján alacsony bérrel és korlátozott jogkörrel alkalmazzák. Különbségek vannak az állam „kihelyezett társaságai” és a tartományok „kiszervezett egységei” között, mindenekelőtt a tekintetben, hogy az államhoz (közjogi szektor), az egyéb közügyi szektorhoz vagy a magángazdasághoz számítják-e őket. Állami szinten a foglalkoztatottakat szülési szabadság adatának levonásával adják meg, a tartományoknál és a településeknél ez az információ nincs feltüntetve. Az állam 6136 tanoncot és gyakornokot foglalkoztat, akiket azonban nem számítanak be, a tartományoknál és a településeknél viszont ez az adat hiányzik. Az állam a személyeket illetően a településeknél a „teljes munkaidős egyenértékeket” (VZÄ), a tartományoknál a „teljes foglalkoztatási egyenértékeket” (VBÄ) adja meg.

<sup>11</sup> A szövetségi pénzügyi törvény (BFG 2013) a következőképpen ismerteti a 2012-es szövetségi személyzeti tervet: 163 959 fő (VBÄ), ebből 29 152 fő (VBÄ) kiszervezett társaságoknál. A fennmaradó 134 807 főből (VBÄ) 101 675 fő véglegesített hivatalnok (BFG 2013: 1a 491, 1b 78, 1b, 87). Ebbe beleszámítanak a közigazgatási dolgozók, a bírák, az ügyészek, a tanárok, a rendőrök és a katonák. A képzési és tanviszonyban lévőket a továbbalkalmazási kötelezettség lejártáig kihagyják (BFG 2013 4. §, 2. bek.).

<sup>12</sup> A szövetségi pénzügyminisztérium kimutatásában például 51 hivatalnok van a postánál feltüntetve, a szövetségi kancellári hivatal adata szerint viszont 15 091 postai alkalmazott szerepel az állami nyilvántartásban (BFG 2013: 1b 78; Bundeskanzleramt 2014: 9).

<sup>13</sup> Köszönet a Statistik Austriának az írásban rendelkezésre bocsátott, 2015. április 15-i adatokért (aktualizálva 2016. január 26-án).

<sup>14</sup> A Statistik Austria szerint a közszféra 7936 egységből áll (Statistik Austria 2015). Ezen egységek besorolásakor nem az az 5223 intézmény problematikus, amelyeknél központi állami szervezetek, a tartományok, a települések vagy a társadalombiztosítási szervek a jogtulajdonosok, hanem az a 2713, amelyeket kiszerveztek, s amelyek egyéb közügyi egységnek számítanak, mint a vasútvonalakat üzemeltető Österreichische Bundesbahnen Infrastruktur AG, a Wiener Linien bécsi közlekedési vállalat és a számos kórház.

<sup>15</sup> A *sabbatical*-év alatt járó fizetés nagy részét levonják az azt megelőző évek során (Ausztriában a központi állami alkalmazottaknak négy, a bécsi alkalmazottaknak öt, Németországban négy és hat év között tart a levonás). De az állam költségén a szabadság éve alatt is jár minden más olyan juttatás, amely egyébként is megilletné a hivatalnokokat (betegbiztosítás, nyugdíjalap, 13. és 14. havi fizetés, szolgálati lakás, fizetés-emelés, járulékok, pótlékok stb.).

<sup>16</sup> Az 1990-es években néhány szociológus (köztük Michael Vester és Robert Castel) kétségbe vonták a munkamegosztás döntő szerepét. Megkíséreltek egy „milió alapult” társadalommodellt felvázolni, s ennek során megkérdőjelezték a klasszikusokat (például Durkheim művét, *A szociológia módszertani szabályait*). Az eleinte ünnepezt és sokat dicsért kísérletük nem vált be (Durkheim 1999; Beck 1983; vö. Hradil 1992: 18).

<sup>17</sup> Hobbes művének nem egy bizonyos részére hivatkozom, hanem arra a világlátásra, amely a bibliai idők óta meghatározta a gondolkodást. *Leviatán*, a mitológiai tengeri szörny (a bálna, a sárkány és a kígyó keveréke) ellentétben áll a szárazföldi szörnyeteggel, Behemóttal (ami a bika, a medve és az elefánt keveréke). Hobbes két főműve, a *Leviatán* vagy az egyházi és a világi állam anyaga, formája és hatalma és a *Behemót* vagy a hosszú parlament erre a bibliai világlátásra utal, de nála átváltozik ez a mítosz a modernség (rendszer szintű) alapelvevé. Hobbesnál a *Leviatán* maga a maritim (tengeri) állam, amelynek bürokráciája gépezetpontossággal működik, míg *Behemót* a földművelő termelésre épülő szárazföldi állam, amelyik természeti elmaradottságában és hiányzó, illetve hiábavaló bürokráciája miatt válik szörnyeteggé.

Hobbes írásai rendkívüli hatással voltak az utókorra. A hivatalnokok mai jogi definíciója majdnem szóról szóra egyezik Hobbes meghatározásával. Feledésbe merült viszont az akkori időben természetesnek tartott szemléletkülönbség a szárazföldi és a maritim országok között.

<sup>18</sup> A szociológiában a „normacímzett” fogalma mindazokat jelöli, akiket a rájuk vonatkozó jogszabályok és az informális normák is köteleznek (így a vevőket, az ügyfeleket, de jogszabálytól és normától függően egy állam teljes népességét is). Nem csupán szankciók alanyairól van szó, ahogyan azt a kifejezés büntetőjogi értelmezése sugallja.

<sup>19</sup> *A Keresztapa* I., amerikai film, 1972, rendezte Francis Ford Coppola.

<sup>20</sup> Az ajándékozás szabályait és a szívesség aktusát mint társadalmi csereüzletet Pierre Bourdieu vizsgálta részletesen (vö. Bourdieu 1999: 205 skk.). Leírása Claude Lévi-Straussnak (2001) a természeti népek csere-tevékenységéről adott elemzéséből merít.

<sup>21</sup> A menedzseri mentalitás kifejezései, köztük a networking, az összes kontinentális országban meghonosodtak jövevényszavakként, használatuk sikkes, magasabb társadalmi helyzetet jelez, amely lefelé elhatárol és hozzáértést mutat. Itt azért használom ezeket, hogy bemutassam, mennyire speciális is az, ami lassanként természetesnek tűnik.

<sup>22</sup> Lásd a Biztonsági Hatóságok Szerkezeti Átalakításáról szóló 2012-es törvényt (Sicherheitsbehördliches Neustrukturierungsgesetz, 2012.).

<sup>23</sup> A statisztikai módszer alábbi leírása a vizsgálat ellenőrizhetőségét szolgálja: a vizsgálatban az International Social Survey Programme (ISSP) 1995-ös ausztriai adataira támaszkodtam. Ez a felmérés azért informatív, mert a kutatás idején a háborús generáció (ideszámítják az 1927 előtt születetteket) a társadalom – és így a megkérdezettek – számszerűen még kimutatható részét tette ki. A felmérés négyszemközt interjúkkal történt, amelyek standardizált kérdőívvel, a véletlen diktálta kiválasztási eljárással és a jelentős mintavételi méret folytán (kb. 1000 fő) reprezentatív és érvényes eredményeket biztosítottak. Az 1906 előtt és az 1972 után születetteket az alacsony gyakoriság miatt (1%) szisztematikusan hiányos adatként kezeltem.

A kérdőív hét kérdést tartalmazott az antiszemitizmusra és a nemzetiszocializmusra vonatkozóan, ezek közül faktoranalízis útján hármat tudtam izolálni (C1/2 [V320], C1/4 [V322] és C7/1 [V336]). A három kérdés feltáró megfelelést jelzett, és így sikerült közös faktorrá azonosítani. A faktorrotációs analízis a tartalmi illeszkedést egyértelműen igazolta (56%). A három kérdés (faktortöltet) így alkalmasnak bizonyult az antiszemita beállítottság mérésére. Csak azokat a megkérdezetteket vettem figyelembe, akik mind a három kérdést megválasztották (N = 650), és egyik elől sem tértek ki „sem-sem” válasszal, ami a 3-as érték volt az



5 fokozatú Likert-skálán. A többi négy értékből egy additív indexet képeztem (12), amit 10 fokra konszolidáltam. Abból kiindulva, hogy a társadalmi klímának tartósnak kell lennie ahhoz, hogy kifejtse hatását, az életkort háromévenként összevontam, és hároméves születési kohorszokká újrakódoltam. Az egyes kohorszokat a középső évszám jelöli. A közszolgálat személyi állományánál az átlagos munkába lépés alapján 20 éves szocializációs életkort vettem alapul. Nem hivatalnokok esetében a pszichológia tantételére támaszkodva 14 éves szocializációs kort (Erikson 1973). A Pearson-féle együttható alapján is mutatkozik egy gyenge korreláció a születési kohorszok és az antiszemitizmus között (0,2), ez akár lineáris összefüggést is sugallhatna. Az összefüggés azonban nem lineáris, ezért a sztochasztikus korrelációt vizsgáltam: az F-érték (a csoportközépértékek hányada a csoportokon belüli varianciák összegével) 15,054-et tesz ki – tehát az egyes kohorszok és az antiszemitizmus közötti megfelelés hozzávetőleg 15-ször nagyobb, mint az egyes évfázatoké. Az eredmény minden kétséget kizáróan hiteles, amit a szignifikancia bizonyít (az F-értékhez tartozó P-érték 0,000).

(Ez a statisztikai eljárás más szemléletváltozással kapcsolatban is használható és gyümölcsöző, ellenőriztem a hagyományos és a modern női szerepekkel, továbbá a szükségletkielégítési normákkal kapcsolatban. A statisztikai módszerben ugyan nincsen semmi új, az eredmény azért meglepő mégis, mert a többéves kohorszok történelmi tényekkel való sztochasztikus korrelációja bizonyítható magyarázatot nyer. Eszerint a mainstream és az állami ideológia alig néhány éves hatása olyan mentális változásokat idéz elő, hogy azok évtizedekkel később is kimutathatók. Ez a meghökkentő összefüggés véletlenül tárult fel a hivatalnokok és a nem hivatalnokok csoportjainak összehasonlítása során.)

<sup>24</sup> Kreisky kabinetje egyharmad részben a Nemzetiszocialista Német Munkáspárt (NSDAP) egykori tagjaiból állt. Többen voltak köztük, akik ellen a második világháború után vádat emeltek a nemzetiszocializmus újbóli terjesztéséért: Otto Rösch belügyminiszter (korábban SA, Hitlerjugend), Erwin Fröhbauer közlekedési miniszter, Josef Moser építésügyi miniszter és Hans Öllinger mezőgazdasági miniszter (korábban SS-hadnagy); az utóbbi posztot később Oskar Weihs, majd Günter Haiden töltötte be, ők korábban szintén NSDAP-tagok voltak.

<sup>25</sup> Mayntz a következő személyes tulajdonságokat sorolja fel: „professzionizmus”, melyet a képzettség és a hivatásethosz határoz meg; „társadalmi származás”, mely azt szabja meg, hogy a hivatalnokok milyen

érdekekkel azonosulnak; „társadalmi státusz”, mely a hierarchiában elfoglalt pozíciótól függ; és „személyes függetlenség”, melynek alapján a hivatalnokok ellen tudnak szegülni a politikai vezetésnek. Ezek mellett lényegesek még szerkezeti kritériumok is, így az adott intézmény „mérete”, „társadalmi egységessége” és „központosítottága”. Minél nagyobb a hatalomkoncentráció, az intézmények annál nehezebben tudják kivonni magukat a vezérlés és a kontroll alól (vö. Mayntz 1985: 67 skk.).

<sup>26</sup> Ephraim Kishon az 1990-es években német nyelvterületen a legtöbbet olvasott író volt. A német nyelvű kiadás címe Kishonra jellemző szójáték *Mein Kamm* [Fésűm], ami a *Mein Kampf* [Harcom] torzítása. Először magyarul jelent meg 1997-ben *Hajvédők* címmel, németül ugyanabban az évben Derék Gy. fordításában.

<sup>27</sup> A főszerep nem a propagandáé: „Az objektív struktúrák és a bensővé tett struktúrák között eleve fennálló kölcsönös összhang – nem pedig az apparátus gondosan megtervezett propagandája vagy a legitimitás szabad elismerése a polgárok részéről – magyarázza azt a végső soron nagyon meglepő könnyedséget, amellyel az uralmon lévők a történelem folyamán végig [...] érvényesíteni tudták uralmukat” (Bourdieu 2001: 228).

<sup>28</sup> Az EU és a legtöbb európai állam kameralista könyvvitelt folytat, mely a bevétel-kiadás számításon alapul. Ez a kontinentális országokban a 17. század óta használatos. Az 1990-es években nemzetközi standardokkal javítottak rajta (IPSAS). Európában csak kevés ország készít kereskedelmi kettős könyvelést (doppik), de sok van, ahol ezt legalább települési szinten bevezették. Ez az új kettős számvitel lehetővé teszi a vagyonváltozások könyvelését is, nem csak a pénzfelhasználását. Megmutatja, hogy az állótőkét felemésztették, megtartották vagy növelték-e, így az esetleges eladósodás is megállapítható. Ehhez fel kell mérni a vagyonértékeket, ami azonban nehézségbe ütközik, tekintve, hogy az állami vagyonoknak a reálértéke és a piaci értéke nem ismeretes, és megnyugtatóan nem is becsülhető.

<sup>29</sup> A 19. századi statisztikákban az állami szolgálatot végzőkhöz tartoztak a hivatalszolgák, a gyakornokok, a katonák (a csendőrség eredetileg a hadsereg része volt), a bíróságok és a jóléti intézmények alkalmazottai, a tanárok és a professzorok, az irattárosok (az udvari és császári kincs- és levéltáraknál), valamint a kórházi alkalmazottak is. Az állami tulajdonú

ipari és szolgáltatási tevékenységet főként a só- és rézbányászat, a szelyemgyártás, a posta és a távírda, az állami biztosítók, a nemzeti és egyéb állami bankok, továbbá a gázellátás, a fegyvergyártás és a városi és vidéki, vízi és vasúti tömegközlekedés és áruszállítás alkották.

<sup>30</sup> Úgy tudni, a szót Vincent de Gournay (1712–1759) alkotta. Az első lexikon, amelyben szerepel, az 1798-as *Dictionnaire de l'Académie Française*, amely a következőképpen definiálja: „a kormányzati hivatalok vezető és egyéb személyeinek hatalma, befolyása” (Albrow 1973: 15). A szó a görög *krateia* (uralom, hatalom, erőszak) és az íróasztalt és hivatali helyiséget egyaránt jelentő francia *bureau* összevonása (Kluge 1999). A *bureau*-nak a latin *burra* az eredete, a *la bure* a franciában az íróasztalok bevonására használt durva szövetet jelölte.

<sup>31</sup> Hintze három okból utasította el azt a mai napig elterjedt felfogást, amely szerint a hivatalnokot kinevezésének közjogi szolgálati szerződése (véglegesítése) alapján lehetne definiálni. (1) A nagyvállalatok sem készítenek egyéni szolgálati szerződéseket, ez náluk is szabvány. (2) A közjogi szolgálati szerződések tekinthetők egyoldalú kényszernek is, nem az alkalmazott különös előjogának. (3) Magának az alkalmazásnak, illetve a kinevezésnek nincs különös jelentősége, mivel önkéntességen alapul.

## Irodalom

- Adamek, Sascha–Otto, Kim 2010. *Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Agamben, Giorgio 1998. *Bartleby oder die Kontingenz*. Berlin: Merve.
- Agamben, Giorgio 2002. *Homo sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Agamben, Giorgio 2003. *Was von Auschwitz blieb. Das Archiv und der Zeuge*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Agamben, Giorgio 2006 (1996). *Mittel ohne Zweck. Noten zur Politik*. Zürich–Berlin: diaphanes.
- Albrow, Martin 1973 (1970). *Bürokratie*. München: List.
- Althusser, Louis 1968. *Marx – az elmélet forradalma*. Budapest: Kossuth.
- Andrić, Ivo 1982 (1945). *Híd a Drinán*. Ford. Csuka Zoltán. Budapest: Európa.
- Anter, Andreas 2013. *Theorien der Macht. Zur Einführung*. Hamburg: Junius.
- Anter, Andreas–Bleek, Wilhelm 2013. *Staatskonzepte. Die Theorien der bundesdeutschen Politikwissenschaft*. Frankfurt am Main – New York: Campus.
- Arendt, Hannah 2000 (1963). *Eichmann Jeruzsálemben. Tudósítás a gonosz banalitásáról*. Budapest: Osiris.
- Assmann, Aleida 2007. *Geschichte im Gedächtnis. Von der individuellen Erfahrung zur öffentlichen Inszenierung*. München: Beck.
- Assmann, Jan 2004. *A kulturális emlékezet. Írás, emlékezés és politikai identitás a korai magaskultúrákban*. Budapest: Atlantisz.

- Bacon, Francis 1990 (1620). *Neues Organon: lateinisch-deutsch*. Krohn, Wolfgang (ed.). Hamburg: Meiner.
- Balla, Bálint–Sterbling, Anton (eds.) 2009. *Europäische Entwicklungsdynamik*. Hamburg: Krämer.
- Balla, Bálint–Dahmen, Wolfgang–Sterbling, Anton (eds.) 2012. *Korruption, soziales Vertrauen und politische Verwerfungen. Unter besonderer Berücksichtigung südosteuropäischer Gesellschaften*. Hamburg: Krämer.
- Banner, Gerhard–Pappermann, Ernst–Schmalz, Dieter (eds.) 1980. *Verwaltung in Praxis und Wissenschaft (vpw)*. Köln: Deutscher Gemeindeverlag–Verlag W. Kohlhammer.
- Barnard, Chester Irving 1979. *The functions of the executive*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Bartmann, Christoph 2012. *Leben im Büro. Die schöne neue Welt der Angestellten*. München: Hanser.
- Bauman, Zygmunt 2001. *A modernitás és a holokausz*. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó–Max Weber Alapítvány.
- Beck, Ulrich 1983. Jenseits von Klasse und Stand? Soziale Ungleichheiten, gesellschaftliche Individualisierungsprozesse und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten. In Kreckel, Reinhard: *Soziale Ungleichheiten*. Göttingen: Schwartz (Soziale Welt–Sonderband 2). 35–74.
- Beck, Ulrich 2009. *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich 2012 (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Becker, Joachim–Imhof, Karen–Jäger, Johannes–Staritz, Cornelia (eds.) 2007. *Kapitalistische Entwicklung in Nord und Süd. Handel, Geld, Arbeit, Staat*. Wien: Mandelbaum.
- Beissinger, Mark R. 1988. *Scientific Management, Socialist Discipline, and Soviet Power*. Cambridge (MA): Harvard Univ. Press.
- Beninger, Werner 2004. *Beamtenrepublik Österreich. Die unglaublichen Privilegien unserer „Staatsdiener“*. Wien: Ueberreuter.
- Benz, Arthur 2008. *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*. München: Oldenburg.
- Benz, Arthur–Lütz, Susanne–Schimank, Uwe–Simonis, Georg (eds.) 2007. *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS.

- Benz, Arthur–Dose, Nikolai (eds.) 2010 (2004). *Governance–Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS.
- Berger, Peter L.–Luckmann, Thomas 2012 (1966). *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Wissenssoziologie*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Bernhard, Thomas 1998. *Régi Mesterek (Komédia)*. Ford. Hajós Gabriella. Budapest: Palatinus.
- Bibó István 2004 (1948). Eltorzult magyar alkat, zsákutcs magyar történelem. In uő: *Válogatott tanulmányok. Társadalomtörténet–szociológia–társaslélektan*. Budapest: Corvina. 123–151.
- Biegelbauer, Peter–Grießler, Erich–Loeber, M. C. Anne 2013. Politik, öffentliche Verwaltung und Wissen: Wer prägt die Politikgestaltung ethisch und technisch komplexer Themen? In *Der moderne staat–dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6. Jg. Sonderheft 1; 223–240.
- Biegelbauer, Peter–Konrath, Christoph–Speer, Benedikt (2014). Die wissenschaftliche (Nicht-) Beschäftigung mit der Verwaltung und ihrem Verhältnis zur Politik in Österreich. In *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 43. Jg. Heft 4, 349–365.
- Blau, Peter Michael–Meyer, Marshall W. 1987. *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House.
- Bodin, Jean 1987 (1576). *Az államról*. Budapest: Gondolat.
- Bogumil, Jörg 2008. Kommunale Selbstverwaltung am Ende? In *200 Jahre kommunale Selbstverwaltung–Quo Vadis? Dokumentation zur Veranstaltungsreihe 2008*, 23–41. Kulturwissenschaftliches Institut Essen: Stadt Essen.
- Böhle, Fritz–Bolte, Annegret 2002. *Die Entdeckung des Informellen. Der schwierige Umgang mit Kooperation im Arbeitsalltag*. Frankfurt am Main–New York: Campus.
- Boltanski, Luc 1990 (1982). *Die Führungskräfte*. Frankfurt am Main–New York: Campus.
- Boltanski, Luc–Chiapello, Ève 2003. *Der neue Geist des Kapitalismus*. Konstanz: UVK.
- Bolte, Annegret–Porschen, Stephanie 2006. *Die Organisation des Informellen. Modelle zur Organisation von Kooperation im Arbeitsalltag*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bosetzky, Horst 1974. Das Don Corleone–Prinzip in der öffentlichen Verwaltung. In *Baden–Württembergische Verwaltungspraxis*, 1. Jg., 50–53.

- Bosetzky, Horst-Heinrich, Peter 1980. *Mensch und Organisation. Aspekte bürokratischer Sozialisation. Eine praxisorientierte Einführung in die Soziologie und die Sozialpsychologie der Verwaltung*. Köln: Deutscher Gemeindeverlag – Verlag Kohlhammer.
- Bourdieu, Pierre 1982. *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre 1992. *Die verborgenen Mechanismen der Macht. Schriften zu Politik und Kultur*. Hamburg: VSA.
- Bourdieu, Pierre–Wacquant, Loïc 1996: *Reflexive Anthropologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre et al. 1997 (1993). *Das Elend der Welt. Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft*. Konstanz: UVK.
- Bourdieu, Pierre 1998a (1996). *Über das Fernsehen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre 1998b. *Gegenfeuer*. Konstanz: UVK.
- Bourdieu, Pierre 1999. *Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre 2001. *Meditationen. Zur Kritik der scholastischen Vernunft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre 2002 (1985). *A gyakorlati észjárás. A társadalmi cselekvés elméletéről*. Budapest: Napvilág.
- Bourdieu, Pierre 2004 (1989). *Der Staatsadel*. Konstanz: UVK.
- Bourdieu, Pierre 2014. *Über den Staat. Vorlesungen am Collège de France 1989–1992*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Brandstetter, Alois 2007 (1977). *Die Abtei*. München: DTV.
- Braudel, Fernand–Labrousse, Ernest (eds.) 1986–1988. *Wirtschaft und Gesellschaft in Frankreich im Zeitalter der Industrialisierung 1789–1880*. Bd. I–II. Frankfurt am Main: Syndikat.
- Brinkmann, Ulrich 2011. *Die unsichtbare Faust des Marktes. Betriebliche Kontrolle und Koordination im Finanzmarktkapitalismus*. Berlin: Sigma.
- Bröckling, Ulrich 2013 (2007). *Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bröckling, Ulrich–Krasmann, Susanne–Lemke, Thomas (eds.) 2000: *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bruckmüller, Ernst (ed.) 2011. *Korruption in Österreich. Historische Streiflichter*. Wien: Braumüller.

- Brunner, Otto–Conze, Werner–Koselleck, Reinhart (eds.) 2004. *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Bd. I–VIII. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Bundesfinanzgesetz 2013. *Personalplan, Anlage IV*. ([https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/personalplan\\_2013.pdf?4jwmo2](https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/personalplan_2013.pdf?4jwmo2)) (utolsó megtekintés: 2015. 03. 08.)
- Bundeskanzleramt, Sektion III – Öffentlicher Dienst und Verwaltungsreform 2008. *Wege zu einem neuen einheitlichen Dienstrecht für den Bund. Nachlese zu den zwei Enquete-Veranstaltungen vom 7. Dezember 2007 und 8. April 2008*: ([www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=31923](http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=31923)) (utolsó megtekintés: 2015. 03. 08.)
- Bundeskanzleramt, Öffentlicher Dienst 2014. *Das Personal des Bundes 2014. Daten und Fakten*. Autorinnen: Gabmayer, Renate; Strantz, Melanie. ([https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/PJB\\_2014.pdf?4tpyec](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/PJB_2014.pdf?4tpyec)) (utolsó megtekintés: 2015. 03. 08.)
- Byung-Chul, Han 2005. *Was ist Macht?* Stuttgart: Reclam.
- Canetti, Elias 1991 (1960). *Tömeg és hatalom*. Budapest: Európa.
- Castel, Robert 2005 (2003). *Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Cohen, Michael D.–Sproull, Lee S. (eds.) 1996. *Organizational Learning*. Newbury Park/Ca, London: Sage.
- Corneo, Giacomo 2012 (2003). *Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Crouch, Colin 2011. *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Crozier, Michel 1981 (1963). *A bürokrácia jelensége*. Budapest: KJK.
- Crozier, Michel 1993 (1977). *Die Zwänge kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation*. Frankfurt am Main: Hain.
- Csáky, Moritz 1981. *Von der Aufklärung zum Liberalismus. Studien zum Frühliberalismus in Ungarn*. Wien: Verl. der österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- Cullity, John P. 1967. The Growth of Governmental Employment in Germany 1882–1950. In *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Nr. 123. 201–217.
- Czarniawska, Barbara–Sevón, Guje 1996. *Translating Organizational Change*. Berlin: De Gruyter.

- Czerwick, Edwin 2001. *Bürokratie und Demokratie. Grundlegung und theoretische Neustrukturierung der Vereinbarkeit von öffentlicher Verwaltung und demokratischem System*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Czerwick, Edwin (ed.) 2009. *Die Öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung*, Wiesbaden: VS.
- Dachs, Herbert et al. 1997. *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*. Wien: Manz.
- Dahrendorf, Ralf 2009. Nach der Krise: Zurück zur protestantischen Ethik? – Sechs Anmerkungen. In *Merkur*. Heft Nr. 720. 373–381.
- Damm, Helene von 1987. *Wirf die Angst weg, Helene. Die Erinnerungen der Helen von Damm*. Wien: Neff.
- Daum, Ralf 1998. *Zur Situation der Vereine in Deutschland. Materialien für eine europäische Studie über das Vereinswesen am Beispiel der freien Wohlfahrtspflege*. Baden-Baden: Nomos.
- Dehling, Jochen-Schubert, Klaus 2011. *Ökonomische Theorien der Politik*. Wiesbaden: VS.
- Denrell, Jerker 2003. Vicarious Learning, Understanding of Failure and the Myths of Management. In *Organization Science*, 14: 227–243.
- Derlien, Hans-Ulrich-Böhme, Doris-Heindl, Markus 2011. *Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. Wiesbaden: VS.
- Der Standard 2011. *Blamage für Darabos, Entacher gewinnt Verfahren*. (APA/burg/derStandard.at, 7. November 2011) (utolsó megtekintés: 2015. 08. 04.)
- Diamond, Jared 2007. *Összeomlás. Tanulságok a társadalmak továbbéléséhez. (Collapse. How societies choose to fail or succeed.)* Budapest: Typotex.
- DiMaggio, Paul J.–Powell, Walter W. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In *American Sociological Review* 48. 147–160.
- DiMaggio, Paul J.–Powell, Walter W. 1991. Introduction. In Ders. (ed.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Drucker, Peter 1950. *Gesellschaft am Fließband. Eine Anatomie der industriellen Ordnung*. Frankfurt am Main: Verlag der Frankfurter Hefte.
- Du Gay, Paul 2000. *In Praise of Bureaucracy. Weber–Organization–Ethics*. London: Sage.

- Durkheim, Émile 1967 (1897). *Az öngyilkosság. Szociológiai tanulmány*. Budapest: KJK.
- Durkheim, Émile 1999 (1895). *Die Regeln der soziologischen Methode*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Ebbinghaus, Angelika 1984. *Arbeiter und Arbeitswissenschaft: Zur Entstehung der „wissenschaftlichen Betriebsführung“*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Eisenstadt, Abraham S. (ed.) 1988. *Reconsidering Tocqueville's Democracy in America*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Eisenstadt, Shmuel Noah (ed.) 1958: The Goals of Bureaucratic Organizations and their Influence on Organizational Structure. In Ders.: *Bureaucracy and Bureaucratization. Current Sociology VII, 2, 1958. 116–120.*
- Eisenstadt, Shmuel Noah (ed.) 1963. *The political Systems of Empires*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Eisenstadt, Shmuel Noah 1969. Sozialer Wandel, Differenzierung und Evolution. In Zapf, Wolfgang (ed.): *Theorien des sozialen Wandels*. Köln – Berlin: Kiepenheuer & Witsch. 75–91.
- Elias, Norbert 1997 (1939). *Über den Prozeß der Zivilisation. Sozialgeschichte und psychogenetische Untersuchungen*. Bd. I–II. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Elias, Norbert 2003 (1969). *Die höfische Gesellschaft. Untersuchungen zur Soziologie des Königtums und der höfischen Aristokratie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Engels, Jens Ivo 2014. *Die Geschichte der Korruption. Von der frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Erikson, Erik H. 1973 (1959). *Identität und Lebenszyklus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- ESVG 1995 (Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen) 2002. *Handbuch zum ESGV 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft. (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5860365/KS-42-02-585-DE.PDF/71f83ae5-7d77-4909-b608-c9f6c38938b7>) (utolsó megtekintés: 2015. 04. 09.)
- ESVG 2010 (Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen) 2014. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft. (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925749/KS-02-13-269-DE.PDF>) (utolsó megtekintés: 2015. 04. 09.)

EUR-Lex 41997A0625(01): Amtsblatt Nr. C 195 vom 25/06/1997 S. 0002–0011.

Fach, Wolfgang 2000. *Staatskörperkultur. Ein Traktat über den „schlanken Staat“*. In Bröckling, Ulrich–Krasmann, Susanne–Lemke, Thomas (eds.): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 110–130.

Fenn, Jackie–Raskino, Mark 2008. *Mastering the Hype Cycle. How to Choose the Right Innovation at the Right Time?* Boston, MA: Harvard Business Press.

Feyerabend, Paul 1980. *Erkenntnis für freie Menschen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Fischer, Joachim–Joas, Hans (eds.) 2003: *Kunst, Macht und Institution. Studien zur Philosophischen Anthropologie, soziologischen Theorie und Kultursoziologie der Moderne*. Frankfurt am Main–New York: Campus.

Flecker, Jörg–Hermann, Christoph 2012. Die „große Transformation“ öffentlicher Dienstleistungen. Materielle und symbolische Folgen für Arbeit und Beschäftigung. In *Mittelweg 36*, Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung. 22–36.

Flecker, Jörg–Schultheis, Franz–Vogel, Berthold (eds.) 2014. *Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus der Sicht der Beschäftigten*. Berlin: Edition Sigma.

Ford, Henry 2008 (1923). *Mein Leben und Werk. Die Autobiografie von Henry Ford*. Wien: Deltus Media.

Foucault, Michel 1977. *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Foucault, Michel 1978. *Dispositive der Macht. Michel Foucault über Sexualität, Wissen und Wahrheit*. Berlin: Merve Verlag.

Foucault, Michel 2000. Staatsphobie. In Bröckling, Ulrich–Krasmann, Susanne–Lemke, Thomas (eds.): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 68–71.

Foucault, Michel 2004 (1961). *A bolondság története a klasszicizmus korában*. Budapest: Atlantisz.

Foucault, Michel 2006a (2004). *Die Geburt der Biopolitik. Geschichte der Gouvernementalität*. Bd. I–II. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Foucault, Michel 2006b (1978). *Die Gouvernementalität*. In Bröckling, Ulrich–Krasmann, Susanne–Lemke, Thomas (eds.): *Gouvernementalität der Ge-*

*genwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 41–67.

Fraenkel, Ernst 2012 (1940). *Der Doppelstaat*. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt.

Frantz, Christiane–Martens, Kerstin 2006. *Nichtregierungsorganisationen (NGOs)*. Wiesbaden: VS Verlag.

Fried István 1994. Beamte in der Literatur. In Strelka, Joseph P. (ed.): *Im Takte des Radetzkymarschs ... Der Beamte und der Offizier in der österreichischen Literatur*. Bern: Peter Lang. 43–56.

Friedberg, Erhard 1995 (1993). *Ordnung und Macht. Dynamiken organisierten Handelns*. Frankfurt am Main–New York: Campus.

Friedeburg, Ludwig von (ed.) 1965. *Jugend in der modernen Gesellschaft*. Köln–Berlin: Kiepenheuer & Witsch.

Fritz, Wolfgang (ed.) 2008. *Glanz und Elend der altösterreichischen Bürokratie. Emil Steinbach in seiner Zeit*. Wien: Lit Verlag.

Fukuyama, Francis 1994. *A történelem vége és az utolsó ember*. Budapest: Európa.

Gantner, Manfred (ed.) 1998. *Budgetausgliederungen. Fluch(t) oder Segen?* Wien: Manz.

Gebarungstatistik–VO 2014. *Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Statistik der Gebarung im öffentlichen Sektor*. Bundesgesetzblatt II Nr. 345/2013.

Gebarungsübersicht. 2013 ([http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/wirtschaft/oeffentliche\\_finanzen\\_und\\_steuern/oeffentliche\\_finanzen/gebarungen\\_der\\_oeffentlichen\\_rechtstraeger/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/gebarungen_der_oeffentlichen_rechtstraeger/index.html)) (utolsó megtekintés: 2015. 03. 09.)

Gebaut 2010. *Gebaut 2005–2010. Ausstellungskatalog der Magistratsabteilung 19*. Wien: Magistrat der Stadt Wien. Magistratsabteilung 19–Architektur und Stadtgestaltung, Architektonische Begutachtung.

Gehler, Michael–Sickinger, Hubert (eds.) 2007 (1995). *Politische Skandale und Affären in Österreich. Von Mayerling bis Waldheim*. Innsbruck–Wien–Bozen: Studien Verlag.

Genschel, Philipp–Zangl Bernhard 2009. Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager In Obinger, Herbert–Rieger Elmar (eds.): *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*. Festschrift für Stephan Leibfried. Frankfurt: Campus. 611–642.



- Gerloff, Wilhelm (ed.) 1932. *Die Beamtenbesoldung im modernen Staat*. München–Leipzig: Duncker & Humblot.
- Gerstenberger, Heide 2006 (1990). *Die subjektlose Gewalt. Theorie der Entstehung bürgerlicher Staatsgewalt*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Giddens, Anthony 1999 (1982). *Soziologie*. Graz: Nausner und Nausner.
- Goffman, Erving 1973. *Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Gombár Csaba et al. 1998. *Írások a korrupcióról*. Budapest: Helikon–Korridor.
- Gottschall, Karin 2009. Der Staat und seine Diener. Metamorphosen eines wohlfahrtsstaatlichen Beschäftigungsmodells. In Obinger, Herbert–Rieger Elmar (eds.): *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*. Festschrift für Stephan Leibfried. Frankfurt: Campus. 461–492.
- Göbl, Alfred 1981. *Praktische Psychologie und Soziologie in der Verwaltung*. (Das Verwaltungsstudium in Grundrissen. Bd. 7.) Regensburg: Walhalla u. Pretoria Verlag.
- Grabe, Lisa–Pfeuffer, Andreas–Vogel, Berthold 2012. „Ein wenig erforschter Kontinent“? Perspektiven einer Soziologie öffentlicher Dienstleistungen. Nürnberg: Arbeits- und industriesoziologische Studien, Jg. 5, H. 2. 35–53.
- Graeff, Peter–Dombois, Rainer 2012. Soziologische Zugänge zur Korruptionsproblematik. In Graeff, Peter–Grieger, Jürgen (eds.): *Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftlicher Korruptionsforschung*. Baden-Baden: Nomos.
- Graeff, Peter–Grieger, Jürgen (eds.) 2012. *Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftlicher Korruptionsforschung*. Baden-Baden: Nomos.
- Gratz, Wolfgang 2011. *Und sie bewegt sich doch. Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung*. Wien–Graz: NWV.
- Graw, Isabelle 2008. *Der große Preis. Kunst zwischen Markt und Celebrity Kultur*. Köln: DuMont.
- Gunst, Dietrich 1978. *Biopolitik zwischen Macht und Recht*. In *Politik zwischen Macht und Recht*. Bd. 6. Mainz: v. Hase & Koehler Verlag.
- Habermas, Jürgen 1990 (1962). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 2011 (1981). *A kommunikativ cselekvés elmélete*. Budapest: Gondolat.

- Hackmann, Jörg (ed.) 2012. *Vereinskultur und Zivilgesellschaft in Nordeuropa. Associational Culture and Civil Society in North Eastern Europe*. Wien–Köln–Weimar: Böhlau.
- Hadler, Markus 2007. *Soziale Ungleichheit im internationalen Vergleich. Ihre Wahrnehmung, ihre Auswirkung und ihre Determinanten*. Wien: Lit-Verlag.
- Halbwachs, Maurice 1985 (1925). *Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Handke, Horst 1987. Bürokrácia Németországban 1914 előtt. In *Történelmi Szemle*, Nr. 1. 7–15.
- Hanisch, Ernst 2005 (1994). *Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert*. Wien: Ueberreuter.
- Hartmann, Michael 2002. *Der Mythos von den Leistungseliten. Spitzenkarrieren und soziale Herkunft in Wirtschaft, Politik, Justiz und Wissenschaft*. Frankfurt am Main–New York: Campus.
- Hartmann, Michael 2007. *Eliten und Macht in Europa. Ein internationaler Vergleich*. Frankfurt am Main–New York: Campus.
- Hartmann, Michael 2008. *Elitesoziologie. Eine Einführung*. Frankfurt am Main – New York: Campus.
- Hašek, Jaroslav 1962 (1923). *Švejk. Egy derék katona kalandjai a világháborúban*. I–II. köt. Ford. Réz Ádám. Budapest: Európa.
- Hasse, Raimund–Krücken, Georg 2005 (1999): *Neo-Institutionalismus*. Bielefeld: Transcript.
- Häußermann, Hartmuth 1975. *Die Politik der Bürokratie. Zur Soziologie der politischen Verwaltung*. Diss. Freie Universität Berlin.
- Hayek, Friedrich A. 1991. *Út a szolgáshoz*. Budapest: KJK.
- Hegner, Friedhart 1978. *Das bürokratische Dilemma. Zu einigen unauflösbaren Widersprüchen in den Beziehungen zwischen Organisation, Personal und Publikum*. Frankfurt am Main: Campus.
- Heidlbrink, Ludger–Hirsch, Alfred (eds.) 2007. *Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik*. Frankfurt am Main–New York: Campus.
- Heindl, Waltraud 1991. *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich*. Band I: 1780 bis 1848. Wien–Köln–Graz: Böhlau.
- Heindl, Waltraud 2013. *Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich*. Band II: 1848–1914. Wien–Köln–Graz: Böhlau.
- Heinzing, Hansjoachim 1984. *Die deutsche Beamenschaft im 19. Jahrhundert. Zwischen Stand und Beruf*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

- Hennis, Wilhelm 1982. Tocquevilles „Neue politische Wissenschaft”. In Stagl, Justin (ed.): *Aspekte der Kulturosoziologie. Aufsätze zur Soziologie, Philosophie, Anthropologie und Geschichte der Kultur*. Berlin: Reimer. 385–407.
- Henseler Stierlin, Iris 2015. *Die Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes in den öffentlichen Schulen des Kantons Zürich (Schweiz). Eine organisationsentwicklerische Fallstudie zur Systemsteuerung einer Bildungsreform zwischen Gesetzesvorgaben und Schulentwicklung*. Heidelberg: Carl-Auer.
- Herb, Karlfriedrich-Hidalgo, Oliver 2005. *Alexis de Tocqueville*. Frankfurt am Main–New York: Campus.
- Hermann, Christoph 2014. *Die Liberalisierung der europäischen Postmärkte und die Folgen für Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen*. Wien, FORBA. ([https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Liberalisierung\\_Postmaerkte\\_Arbeitsbedingungen.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Liberalisierung_Postmaerkte_Arbeitsbedingungen.pdf)) (utolsó megtekintés: 2015. 12. 08.)
- Hermann, Christoph–Flecker, Jörg 2011. *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*. New York, NY: Routledge.
- Herzmanovsky-Orlando, Fritz von 1987. *Maskenspiel der Genien. Lustspiele und Ballette*. Bd. 1. Frankfurt am Main–Berlin: Ullstein.
- Hill, Wilhelm–Fehlbaum, Raymond–Ulrich, Peter 1974. *Organisationslehre. Ziele, Instrumente und Bedingungen der Organisation sozialer Systeme*. Bern: Haupt Verlag.
- Hintze, Otto 1964. *Soziologie und Geschichte. Gesammelte Abhandlungen zur Soziologie, Politik und Theorie der Geschichte*. Bd. II. Oestreich, Gerhard (Hrsg.). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Hirschman, Alfred O. 1992. *Denken gegen die Zukunft. Die Rhetorik der Reaktionen*. München: Hanser.
- Hobbes, Thomas 1970 (1651): *Leviatán vagy az egyházi és a világi állam anyaga, formája és hatalma*. Budapest: Magyar Helikon–Európa.
- Hobbes, Thomas 2015 (1668): *Behemoth oder das lange Parlament*. Hamburg: Felix Meiner Verlag.
- Hoerster, Norbert 2011 (1976). *Klassische Texte der Staatsphilosophie*. München: DTV.
- Höhne, Heinz 1984. *Canaris–Patriot im Zwielicht*. München: Bertelsmann.
- Höhne, Heinz 2011. Admiral Wilhelm Canaris. In Ueberschär, Gerd (ed.): *Hitlers militärische Elite. 68 Lebensläufe*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft. 53–60.

- Holtkamp, Lars 2012. *Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer.
- Höpfel, Frank–Ratz, Eckart (eds.) 2010. *Wiener Kommentar zum Stragesetzbuch*. Wien: Manz.
- Hradil, Stefan 1992. Alte Begriffe und neue Strukturen. Die Milieu-, Subkultur- und Lebensstilforschung der 80er Jahre. In Hradil, Stefan (ed.): *Zwischen Bewußtsein und Sein. Die Vermittlung „objektiver” und „subjektiver” Lebensweisen*. Opladen: Leske und Budrich. 15–56.
- Hradil, Stefan–Imbusch, Peter 2003. *Oberschichten–Eliten–Herrschende Klassen*. Wiesbaden: Springer.
- Imbusch, Peter (ed.) 2012 (1998). *Macht und Herrschaft. Sozialwissenschaftliche Konzeptionen und Theorie*. Wiesbaden: Springer.
- Jahoda, Marie–Lazarsfeld, Paul F.–Zeisel, Hans 1975. *Die Arbeitslosen von Marienthal*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Joas, Hans 2000. *Kriege und Werte. Studien zur Gewaltgeschichte des 20. Jahrhunderts*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Joas, Hans–Knöbl, Wolfgang 2004. *Sozialtheorie: Zwanzig einführende Vorlesungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Johnston, William M. 1972. *Österreichische Kultur- und Geistesgeschichte. Gesellschaft und Ideen im Donauraum 1848 bis 1938*. Wien–Köln–Graz: Böhlau.
- Jooß-Mayer, Sigrid 2010. *Die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung im Fokus des New Public Management. Eine Analyse individueller Lebensziele und organisationaler Strukturen*. Mering: Rainer Hampp.
- Kafka, Franz 2001 (1920). *Poszeidón*. Ford. Tandori Dezső. In Kafka, Franz: *Elbeszélések*. Budapest: Palatinus, 384–385.
- Kieser, Alfred–Ebers, Mark (eds.) 2006. *Organisationstheorien*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kieser, Alfred–Walgenbach, Peter 2007. *Organisation*. Stuttgart: Schäffer-Poeschl.
- Kimberly, John R. 1976. Organizational size and the structuralist perspective: A review, critique, and proposal. In *Administrative Science Quarterly* 21. 571–597.
- Kishon, Ephraim 1997. *Hajvédők*. Budapest: Magyar Könyvklub.

- Kleinfeld, Ralf–Zimmer, Annette–Willems, Ulrich (eds.) 2007. *Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien*. Wiesbaden: VS.
- Kluge, Friedrich 1999. *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*. Berlin–New York: De Gruyter.
- Knoll, Reinhold 2008. Die Aristokraten im Kreis um Karl Freiherr von Vogelsang. In Fritz, Wolfgang (ed.): *Glanz und Elend der altösterreichischen Bürokratie. Emil Steinbach in seiner Zeit*. Wien: Lit Verlag. 35–44.
- Knopp, Guido 1998. *Hitlers Krieger*. München: Bertelsmann.
- Kozek, Wiesława–Radzka, Beata–Hermann, Christoph 2012. The Impact on Employment. In Hermann, Christoph–Flecker, Jörg: *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*. New York, NY: Routledge. 124–135.
- Kracauer, Siegfried 1971 (1929). *Die Angestellten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Krasmann, Susanne 2000. Gouvernamentalität der Oberfläche. Aggressivität (ab-)trainieren beispielsweise. In Bröckling, Ulrich–Krasmann, Susanne–Lemke, Thomas (eds.): *Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 194–226.
- Kreckel, Reinhard 1983. *Soziale Ungleichheiten*. Göttingen: Schwartz (Soziale Welt–Sonderband 2).
- Kreisky, Eva 1986. *Bürokratie und Politik: Beiträge zur Verwaltungskultur in Österreich*. Universität Wien: Habilitation.
- Krüger, Uwe 2013. *Meinungsmacht. Der Einfluss von Eliten auf Leitmedien und Alpha-Journalisten – eine kritische Netzwerkanalyse*. Köln: Halem Verlag.
- Kübler, Hartmut 1974. *Organisation und Führung in Behörden. Ein praxisorientiertes Studienbuch*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele 2007. *Bescheid oder Vertrag? Wege zu einem einheitlichen Dienstrecht aus der Sicht der Wissenschaft*. In Bundeskanzleramt, Sektion III–Öffentlicher Dienst und Verwaltungsreform 2008: *Wege zu einem neuen einheitlichen Dienstrecht für den Bund. Nachlese zu den zwei Enquete-Veranstaltungen vom 7. Dezember 2007 und 8. April 2008*. (www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=31923) (utolsó megtekintés: 2015. 03. 08.)
- Kuzmics, Helmut–Mozetič, Gerald 2003. *Literatur als Soziologie. Zum Verhältnis von literarischen und gesellschaftlicher Wirklichkeit*. Konstanz: UVK.

- Leif, Thomas–Speth, Rudolf (eds.) 2006. *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden: VS.
- Lemke, Thomas 2000. In Bröckling, Ulrich–Krasmann, Susanne–Lemke, Thomas (eds.): *Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 227–264.
- Lenski, Gerhard–Lenski, Jean 1978. *Human Societies: An Introduction to Macrosociology*. New York: McGraw–Hill.
- Lepsius, Rainer M. 1990. *Interessen, Ideen und Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Leuenberger, Theodor 1975. *Bürokratisierung und Modernisierung der Gesellschaft*. Bern und Stuttgart: Haupt.
- Lévi-Strauss, Claude 2001 (1958). *Strukturális antropológia*. I–II. köt. Budapest: Osiris.
- Lindblom, Charles E. 1976. Die Wissenschaft vom „Durchwurschteln“. In Grocha, Erwin (ed.): *Organisationstheorie*. 2. Teilband. Stuttgart: Schäfer Verlag. 373–388.
- Luhmann, Niklas 1983. *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 1987. *Soziale Systeme*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 1989. *Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*. Bd. III. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 1999 (1964). *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas 2003 (1975). *Macht*. Stuttgart: UTB.
- Liotard, Jean–François 2012. *Das postmoderne Wissen*. Wien: Passagen Verlag.
- Mäding, Heinrich 1987. Öffentlicher Haushalt und Verwaltungswissenschaft. Ein Überblick. In *Die Verwaltung* 20, 437–457.
- Magris, Claudio 1966. *Der Habsburgische Mythos in der österreichischen Literatur*. Salzburg: Otto Müller Verlag.
- Mandel, Ernest 1976. *Die Bürokratie*. Frankfurt am Main: ISP–Verlag.
- Mann, Michael 1994 (1986). *Geschichte der Macht. Von den Anfängen bis zur Griechischen Antike*. Frankfurt am Main–New York: Campus.
- Mannheim Károly 2000 (1928). *A nemzedékek problémája*. In uő: *Tudás-szociológiai tanulmányok*. Budapest: Osiris, 201–254.
- Männle, Philipp 2011. *Verwaltung (in) der Geschichte*. Soziologische Schriften. Bd. 82. Berlin: Duncker & Humblot.

- March, James Gardner 1994. *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- March, James Gardner–Simon, Herbert Alexander 1976 (1958). *Organisation und Individuum. Menschliches Verhalten in Organisationen*. Wiesbaden: Gabler.
- Marek, Eva–Jerabek Robert 2015. *Korruption und Amtsmissbrauch. Grundlagen, Definitionen und Beispiele zu den §§ 302, 304 bis 311 StGB sowie weitere praxisrelevante Tatbestände im Korruptionsbereich*. Wien: Manz.
- Marin, Bernd 2013. *Welfare in an Idle Society? Reinventing Retirement, Work, Wealth, Health, and Welfare*. Farnham: Ashgate.
- Marx, Karl 1960 (1852). *Louis Bonaparte Brumaire tizennyolcadikája*. Budapest: Kossuth–Magyar Helikon.
- Marx, Karl 1978 (1872). *A tőke. A politikai gazdaságtan bírálata*. Budapest: Kossuth.
- Marx, Karl–Engels, Friedrich 1974 (1845–1847). *A német ideológia*. Budapest: Magyar Helikon.
- Marx, Morstein Fritz 1959 (1957). *Einführung in die Bürokratie*. Neuwied – Berlin: Luchterhand.
- Mattern, Karl–Heinz–Reinfried, Hubert (eds.) 1981. *Das Verwaltungssystem in Grundrissen*. Bd. 1–12. Regensburg: Walhalla u. Pretoria Verlag.
- Mayntz, Renate 1963. *Soziologie der Organisation*. Reinbek: Rowohlt.
- Mayntz, Renate 1985 (1978). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: C. F. Müller.
- Mayntz, Renate 2009. *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*. Frankfurt am Main–New York: Campus.
- Mayntz, Renate (ed.) 1971. *Bürokratische Organisation*. Köln–Berlin: Kiepenheuer & Witsch.
- Mayntz, Renate–Scharpf, Fritz W. (eds.) 1973. *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung*. München: Piper.
- Mead, George Herbert 2008. *Geist, Identität und Gesellschaft aus der Sicht des Sozialbehaviorismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Megner, Karl 1985. *Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k. k. Beamtentums*. Wien: Verl. der österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- Megner, Karl 2010. *Beamtenmetropole Wien 1500–1938. Bausteine zu einer Sozialgeschichte der Beamten vorwiegend im neuzeitlichen Wien*. Wien: Verlag Österreich.

- Melville, Herman 2008 (1883). *Bartleby, a tollnok*. Ford. Borbás Mária. In Melville, Hermann 2008: *Billy Budd és más elbeszélések*. Budapest: Scolar. 5–58.
- Merton, Robert King 1980 (1968). *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra. (Soziologische Theorie und soziale Struktur.) (Das Kapitel Bürokratische Struktur und Persönlichkeit* erschien erst ab der vierten verbesserten Ausgabe von 1968: Social theory and social structure.) Budapest: Gondolat.
- Merton, Robert King 1995 (\*1968). *Soziologische Theorie und soziale Struktur*. Berlin–New York: De Gruyter.
- Merton, Robert King 2002. *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest: Osiris.
- Meyer, John 2005. *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Meyer, John W.–Scott, W. Richard 1992. *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Newbury Park/Ca, London: Sage.
- Mill, John Stuart 1971 (1861). *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie*. Paderborn: Schöningh.
- Mills, C. Wright 1955. *Menschen im Büro. Ein Beitrag zur Soziologie der Angestellten*. Köln: Bund-Verlag.
- Mills, C. Wright 1962 (1956). *Az uralkodó elit*. Budapest: Gondolat.
- Mises, Ludwig von 2004 (1944). *Die Bürokratie*. Sankt Augustin: Academia.
- Muir, Ramsey J. 1910. *Peers and Bureaucrats*. London: Constable Publication.
- Musgrave, Richard A.–Musgrave, Peggy B.–Kullmer Lore 1990. *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*. Bd. 1. Tübingen: Mohr.
- Musgrave, Richard–Buchanan, Richard 2000. *Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State*. Massachusetts: MIT Press.
- Müller, Michael 2006. *Canaris–Hitlers Abwehrchef*. Berlin: Propyläen.
- Münch, Richard 1998. *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Münch, Richard 2009. *Globale Eliten, lokale Autoritäten. Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA, McKinsey & Co*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Naschold, Frieder–Bogumil, Jörg (1998). *Modernisierung des Staates–New Public Management und Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Springer.
- Neckel, Sigward 2000. *Die Macht der Unterscheidung. Essays zur Kulturosoziologie der modernen Gesellschaft*. Frankfurt–New York: Campus.

- Neckel, Sighard 2008. *Flucht nach vorn. Die Erfolgskultur der Marktgeseellschaft*. Frankfurt-New York: Campus.
- Neckel, Sighard 2010. *Refeudalisierung der Ökonomie. Zum Strukturwandel kapitalistischer Wirtschaft*. Working Paper zum öffentlichen Vortrag am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 8. Juli 2010. ([www.mpifg.de/pu/workpap/wp10-6.pdf](http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp10-6.pdf)) (utolsó megtekintés: 2015. 03. 31.)
- Neckel, Sighard-Mijic, Ana-Scheve von, Christian-Titton, Monika 2010. *Sternstunden der Soziologie. Wegweisende Theoriemodelle des soziologischen Denkens*. Frankfurt am Main-New York: Campus.
- Neugebauer, Christian 2012. *Organisationsentwicklung im Schatten der Hierarchie? Kooperation als Steuerungsmodell politischer Leistungen*. Heidelberg: Carl-Auer.
- Niehaves, Björn 2006. *Management organisationskultureller Veränderungen. Von der traditionellen Bürokratie zur modernen Verwaltung*. Saarbrücken: VDM.
- Nietzsche, Friedrich 2004 (1885). *Így szólott Zarathustra. Könyv mindenkinek és senkinek*. Budapest: Osiris.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy & Representative Government*. Chicago: Aldine Transaction.
- Obermeier, Otto-Peter 1988 (1985). *Zweck-Funktion-System. Kritisch konstruktive Untersuchung zu Niklas Luhmanns Theoriekonzeption*. Freiburg München: Verlag Karl Alber.
- Obinger, Herbert-Rieger Elmar (eds.) 2009. *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven. Festschrift für Stephan Leibfried*. Frankfurt: Campus.
- OECD 2014. Beschäftigung im Sektor Staat und in öffentlichen Unternehmen. In *Regierung und Verwaltung auf einen Blick 2013*, OECD Publishing, 110–111. (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264209541-32-de>) (utolsó megtekintés: 2015. 05. 17.)
- Parkinson, Cyril Northcote 2005 (1957). *Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung*. Düsseldorf: Handwerk.
- Parsons, Talcott 1956. Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations. In *Administrative Science Quarterly* 1. 63–85; 225–239.
- Parsons, Talcott 1969. Evolutionäre Universalien der Gesellschaft. In Zapf, Wolfgang (ed.): *Theorien des sozialen Wandels*. Köln Berlin: Kiepenheuer & Witsch. 55–74.

- Parsons, Talcott 1997 (1964). *Sozialstruktur und Persönlichkeit*. Eschborn: Klotz.
- Parsons, Talcott 2009 (1971). *Das System moderner Gesellschaften*. Weinheim: Juventa.
- Peter, Laurence J.–Hull, Raymond 1972. *Das Peter-Prinzip oder die Hierarchie der Unfähigen*. Reinbek: Rowohlt.
- Peters, Helge 2002. *Soziale Probleme und soziale Kontrolle*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Peters, Helge–Cremer-Schäfer, Helga 1975. *Die sanften Kontrolleure. Wie Sozialarbeiter mit Devianten umgehen*. Stuttgart: Enke.
- Pinchot, Gifford 1988. *Intrapreneuring. Mitarbeiter als Unternehmer*. Wiesbaden: Gabler.
- Pitlik, Hans–Handler, Heinz–Reiter, Joseph–Pasterniak, Angelika–Kostal, Thomas 2008. *Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich*. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). ([www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=34659&mime\\_type=application/pdf](http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=34659&mime_type=application/pdf)) (utolsó megtekintés: 2015. 01. 15.)
- Plaschka, Richard Georg 2000. *Avantgarde des Widerstands. Modellfälle militärischer Auflehnung im 19. und 20. Jahrhundert*. Wien–Köln–Graz: Böhlau.
- Platón (2014): *Állam*. Atlantisz: Budapest.
- Pleterski, Friederun–Korth, Michael 1997. *Die Beamten. Privilegien, Pfründe & Pensionen*. Frankfurt am Main: Eichborn.
- Polányi Károly 2004 (1920–1945). *A nagy átalakulás. Korunk gazdasági és politikai gyökerei*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Pomeranz, Kenneth 2000. *The Great Divergence. China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*. Princeton and Oxford: Princeton Univ. Press.
- Pommerehne, Werner W. 1987. *Präferenzen für öffentliche Güter. Ansätze zu ihrer Erfassung*. Tübingen: Mohr.
- Popitz, Heinrich 2009 (1986). *Phänomene der Macht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Popper, Karl R. 2001 (1945). *A nyitott társadalom és ellenségei*. Budapest: Balassi.
- Portisch, Hugo 1965. *So sah ich China. Ein Tatsachen- und Erlebnisbericht aus dem Reich Mao Tse-tungs*. Wien: Kremayr & Scheriau.
- Possanner, Nikolaus 2015. Korrupte Zeiten: Früher war alles besser, schlechter ... anders. In Wieselthaler, Andreas (ed.): *Korruptionsprävention in*

- Theorie und Praxis. Aktuelle Maßnahmen und Umsetzungen.* Wien: Verlag Österreich. 15–38.
- Postberg, Christian 2013. *Macht und Geld. Über die gesellschaftliche Bedeutung monetärer Verfassungen.* Boston–Frankfurt am Main–New York: Campus.
- Powell, Walter W.–DiMaggio, Paul J. (eds.) 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis.* Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Priddat, Birger P. 2009. *Politik unter Einfluss. Netzwerke, Öffentlichkeiten, Beratungen, Lobby.* Wiesbaden: VS.
- Prisching, Manfred 2009. *Das Selbst, die Maske, der Bluff. Über die Inszenierung der eigenen Person.* Graz: Molden.
- Puzo, Mario 1989. *A Keresztapa.* Budapest: Magvető.
- Rehbein, Boike–Saalmann, Gernot–Schwengel, Hermann (eds.) 2003. *Pierre Bourdieu. Theorie des Sozialen. Probleme und Perspektiven.* Konstanz: UVK.
- Reis, Claus–Schulze–Böing, Matthias (eds.) 1998. *Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Die Herausforderung „neuer Steuerungsmodelle“.* Berlin: Sigma RBV.
- Rosa, Hartmut 2005. *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rosa, Hartmut 2012. *Weltbeziehungen im Zeitalter der Beschleunigung. Umriss einer neuen Gesellschaftskritik.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rose, Nikolas 2000. Tod des Sozialen? Eine Neubestimmung der Grenzen des Regierens. In Bröckling, Ulrich–Krasmann, Susanne–Lemke, Thomas (eds.) 2000: *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen.* Frankfurt am Main: Suhrkamp. 72–109.
- Russel, Bertrand 2009 (1947). *Formen der Macht.* Köln: Anaconda.
- Samu Mihály 1992. *Államelmélet.* Budapest: Püski.
- Samu Mihály 2000. *Hatalomelmélet. Különös tekintettel az államra* Budapest: Korona Kiadó.
- Scharpf, Fritz W. 1970. *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung.* Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W. 1973. Koordinationsplanung und Zielplanung. In Mayntz, Renate–Scharpf, Fritz W. (eds.): *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung.* München: Piper. 107–114.
- Scharpf, Fritz W. 2000. *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung.* Wiesbaden: Springer.

- Schimetschek, Bruno 1984. *Der österreichische Beamte.* Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Schluchter, Wolfgang 1985 (1972). *Aspekte bürokratischer Herrschaft.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schmidt, Manfred G. 2010. *Demokratietheorien. Eine Einführung.* Wiesbaden: VS.
- Schmidhuber, Kathrin 2014. *Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in Österreich.* Schriften der Johannes-Kepler-Universität Linz: Trauner.
- Schnapp, Kai-Uwe 2004. *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse.* Wiesbaden: Springer.
- Schuler, Heinz (ed.) 2001. *Lehrbuch der Personalpsychologie.* Göttingen: Hogrefe.
- Schultheis, Franz 2012. Im Dienste öffentlicher Güter. Eine feldtheoretische Annäherung. In *Mittelweg 36*, Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung. 9–21.
- Schultheis, Franz–Vogel, Berthold–Mau, Kristina (eds.) 2014. *Im öffentlichen Dienst. Kontrastive Stimmen aus einer Arbeitswelt im Wandel.* Bielefeld: Transcript.
- Schulze, Gerhard 2004. *Die beste aller Welten. Wohin bewegt sich die Gesellschaft im 21. Jahrhundert?* Frankfurt am Main: Fischer.
- Schumpeter, Joseph A. 2006 (1911). *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung.* Berlin: Duncker & Humblot.
- Schwarz, Christine 2006. *Evaluation als modernes Ritual. Zur Ambivalenz gesellschaftlicher Rationalisierung am Beispiel virtueller Universitätsprojekte.* Hamburg: LIT.
- Scott, W. Richard 2006. Reflexionen über ein halbes Jahrhundert Organisationssoziologie. In Senge, Konstanze–Hellmann, Kai-Uwe: *Einführung in den Neo-Institutionalismus. Mit einem Beitrag von W. Richard Scott.* Wiesbaden: VS. 201–222.
- Senge, Konstanze 2011. *Das Neue am Neo-Institutionalismus. Der Neo-Institutionalismus im Kontext der Organisationswissenschaft.* Wiesbaden: VS.
- Senge, Konstanze–Hellmann, Kai-Uwe 2006. *Einführung in den Neo-Institutionalismus. Mit einem Beitrag von W. Richard Scott.* Wiesbaden: VS.
- Sennett, Richard 2005. *Die Kultur des neuen Kapitalismus.* Berlin: Berlin Verlag.
- Sennett, Richard 2013 (1976). *Verfall und Ende des öffentlichen Lebens. Die Tyrannei der Intimität.* Berlin: Berlin Verlag Taschenbuch.



- Simon, Herbert Alexander 1981 (1947). *Entscheidungsverhalten in Organisationen. Eine Untersuchung von Entscheidungsprozessen in Management und Verwaltung*. Landsberg am Lech: Verlag Moderne Industrie.
- Sinn, Hans-Werner 2009. *Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist*. Berlin: Econ.
- Smekal, Christian 1977. *Die Flucht aus dem Budget. Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung*. Wien: Jupiter.
- Somlai Péter 1977. *Hivatalnoki szervezet és intenzív iparosítás. Max Weber bürokráciaelmélete*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Spencer, Herbert 1895–1902. *Die Principien der Ethik*. Bd. I–II. Stuttgart: Schweizerbart.
- Stagl, Justin (ed.) 1982. *Aspekte der Kulturosoziologie. Aufsätze zur Soziologie, Philosophie, Anthropologie und Geschichte der Kultur*. Berlin: Reimer.
- Stampfer, Friedrich 1957. *Erfahrungen und Erkenntnisse*. Köln: Politik und Wirtschaft.
- Statistik Austria 2015. *Übersicht über die Einheiten des Öffentlichen Sektors gemäß ESVG0–Stand März. 2015*. ([http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/oeffentliche\\_finanzen\\_und\\_steuern/oeffentliche\\_finanzen/oeffentlicher\\_sektor/](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/oeffentlicher_sektor/)) (utolsó megtekintés: 2015. 05. 17.)
- Statistisches Jahrbuch Österreichs 2015. *Beschäftigung und Arbeitsmarkt*. ([http://www.statistik.at/web\\_de/services/publikationen/1/?id=1&listid=1&detail=500](http://www.statistik.at/web_de/services/publikationen/1/?id=1&listid=1&detail=500)) (utolsó megtekintés: 2015. 05. 17.)
- Stinchcombe, Arthur L. 1997. On the Virtues of the Old Institutionalism. In *Annual Review of Sociology* 23. 1–18.
- Stockhammer, Niklas 2009. *Das Prinzip Macht. Die Rationalität politischer Macht bei Thukydides, Machiavelli und Michel Foucault*. Baden-Baden: Nomos.
- Streeck, Wolfgang 2013. *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Strelka, Joseph P. (ed.) 1994. *Im Takte des Radetzky marschs ... Der Beamte und der Offizier in der österreichischen Literatur*. Bern: Peter Lang.
- Takács Péter et al. 1993. *Államelmélet*. Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó.
- Tálos, Emmerich 1997. Sozialpolitik. In Dachs, Herbert et al.: *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*. Wien: Manz. 567–577.
- Tatur, Melanie 1979. „Wissenschaftliche Arbeitsorganisation”. *Arbeitswissenschaften und Arbeitsorganisation in der Sowjetunion 1921–1935*. Berlin: Harrowitz.

- Tatur, Melanie 1983. *Taylorismus in der Sowjetunion, Die Rationalisierungspolitik der UdSSR in den siebziger Jahren*. Frankfurt am Main–New York: Campus.
- Thompson, Edward 1987 (1963). *Die Entstehung der englischen Arbeiterklasse*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Tocqueville, Alexis de 1993 (1835). *Az amerikai demokrácia*. Ford. Ádám Péter. Budapest: Európa.
- Transparency International–Austrian Chapter 2013. *Das ABC der Antikorruption*. ([http://ti-austria.at/uploads/media/TI-AC\\_ABC\\_der\\_Antikorruption\\_01.pdf](http://ti-austria.at/uploads/media/TI-AC_ABC_der_Antikorruption_01.pdf)) (utolsó megtekintés: 2015. 12. 14.)
- Vahlenkamp, Werner–Knauf, Ina 1995. *Korruption: Ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention*. Forschungsbericht. Wiesbaden: BKA-Forschungsreihe. Band 33.
- Veblen, Thorstein 2007 (1899). *Theorie der feinen Leute. Eine ökonomische Untersuchung der Institutionen*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Verordnung (BMF) 2013. Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Statistik der Gebarung im öffentlichen Sektor. Bundesgesetzblatt II Nr. 345/2013.
- Verordnung (EU) 2013. Nr. 549/2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABl. Nr. L 174 vom 26.6.2013.
- Vester, Michael et al. 2001. *Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Vogel, Berthold 2007. *Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Vogel, Berthold 2009. *Wohlstandskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Walgenbach, Peter–Meyer, Renate 2008. *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Wallerstein, Immanuel 2007. *Die Barberei der anderen. Europäischer Universalismus*. Berlin: Wagenbach.
- Warzecha, Bettina 2009. *Problem: Qualitätsmanagement. Prozessorientierung, Beherrschbarkeit und Null-Fehler-Abläufe als moderne Mythen*. Walsrode: Verlag für Planung und Organisation.
- Weber, Max 1970 (1922). *A racionális állam s a modern politikai pártok és parlamentek (Államszociológia)*. In uő: *Állam, politika, tudomány*. Budapest: KJK.

- 368–461. (A *Wirtschaft und Gesellschaft* [Weber 2005] utolsó szakaszának fordítása.)
- Weber, Max 1973. *Soziologie. Universalgeschichtliche Analysen. Politik*. Stuttgart: Kröner.
- Weber, Max 1981 (1923). *Wirtschaftsgeschichte. Abriss der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Weber, Max 1987 (1922). *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 1. köt. *Szociológiai kategóriáknál*. Budapest: KJK.
- Weber, Max 1992 (1922). *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 2/1. köt. *A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái (A társadalmi szervezetek: közösségek, társulások, vallások)*. Budapest: KJK.
- Weber, Max 1995 (1922). *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 2/2. k. *A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái (Jogszociológia)*. Budapest: KJK.
- Weber, Max 1996 (1922). *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 2/3. k. *A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái (Az uralom szociológiája I.)*. Budapest: KJK.
- Weber, Max 1998 (1920). A politika mint hivatás. In uő: *Tanulmányok*. Budapest: Osiris. 156–209.
- Weber, Max 1999 (1922). *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 2/4. k. *A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái (Az uralom szociológiája II.)*. Budapest: KJK.
- Weber, Max 2005 (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Zweitausendeins.
- Weber, Max 2006a (1920). *Politik als Beruf*. (Ders.: *Politik und Gesellschaft*.) Frankfurt am Main: Zweitausendeins.
- Weber, Max 2006b (1921). *Religion und Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Zweitausendeins.
- Weber, Max 2009 (1920). *Allgemeine Staatslehre und Politik (Staatssoziologie)*. Max Weber Gesamtausgabe. Bd. 7. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weber, Michael 1994. *Das Wachstum von Verwaltungsorganisationen. Formen, Ursachen und Grenzen*. Wiesbaden: Springer.
- Wehler, Hans-Ulrich 2008a (1987). *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*. 1815–1845/49. Bd. II. München: Beck.
- Wehler, Hans-Ulrich 2008b (1995). *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*. 1849–1914. Bd. III. München: Beck.

- Wehler, Hans-Ulrich 2008c (2003). *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*. 1914–1949. Bd. IV. München: Beck.
- Wehler, Hans-Ulrich 2013. *Die neue Umverteilung. Soziale Ungleichheit in Deutschland*. München: Beck.
- Weidenfeld, Werner 2013 (2010). *Die Europäische Union*. München: Fink.
- Welan, Manfred 1996. *Republik der Mandarine? Ein Beitrag zur Bürokratie- und Beamtenrechtsdiskussion*. Diskussionspapier Nr. 57-R-96 des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur Wien. ([https://wpr.boku.ac.at/wpr\\_dp/dp-57.pdf](https://wpr.boku.ac.at/wpr_dp/dp-57.pdf)) (utolsó megtekintés: 2015. 01. 14.)
- Wellisch, Dietmar 2000. *Finanzwissenschaft I. Rechtfertigung der Staatstätigkeit*. München: Vahlen.
- Werfel, Franz 1937. *Aus der Dämmerung einer Welt*. New York: The Viking Press.
- Wessels, Wolfgang 2008. *Das politische System der Europäischen Union*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Whyte, William H. 1958 (1956). *Herr und Opfer der Organisation*. Düsseldorf: Econ.
- Wieselthaler, Andreas (ed.) 2015. *Korruptionsprävention in Theorie und Praxis. Aktuelle Maßnahmen und Umsetzungen*. Wien: Verlag Österreich.
- Williamson, Oliver E. 1990 (1985). *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen*. (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften. Band 64.) Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wittfogel, Karl August 1981 (1957). *Die orientalische Despotie. Eine vergleichende Untersuchung totaler Macht*. Frankfurt am Main: Ullstein.
- Wolff, Ernst 2014. *Weltmacht IWF. Chronik eines Raubzugs*. Marburg: Tectum.
- Wulf, Christoph 2003. Performative Macht und praktisches Wissen im rituellen Handeln. Bourdieus Beitrag zur Ritualtheorie. In Rehbein, Boike-Saalmann, Gernot-Schwengel, Hermann (eds.): *Pierre Bourdieu. Theorie des Sozialen. Probleme und Perspektiven*. Konstanz: UVK. 173–185.
- Zapf, Wolfgang (ed.) 1969. *Theorien des sozialen Wandels*. Köln–Berlin: Kiepenheuer & Witsch.
- Zeh, Sandra 2010. *Berufsbeamtentum und Leistungsgesellschaft. Leistungsbezogene Besoldung*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Zelger, Sabine 2009. *Das ist alles viel komplizierter, Herr Sektionschef! Bürokratie – literarische Reflexionen aus Österreich*. Wien–Köln–Weimar: Böhlau.

- Zimmer, Annette-Priller, Eckhard 2007 (2004). *Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Zimmermann, Marc E. 2009. *New Public Rituals. Zur Rolle des „New Public Management“ in der staatlichen Steuerung*. Heidelberg: Carl Auer.
- Zippelius, Reinhold 2003 (1971). *Geschichte der Staatsideen*. Nördlingen: Beck.
- Zippelius, Reinhold 2010 (1969). *Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft*. Nördlingen: Beck.
- Zippelius, Reinhold 2011. *Rechtsphilosophie*. München: Beck.
- Žižek, Slavoj (ed.) 1999. *Liebe Deinen Nächsten? Nein, Danke! Die Sackgasse des Sozialen in der Postmoderne*. Berlin: Volk & Welt.
- Žižek, Slavoj (ed.) 2012. *Mapping Ideology*. London/New York: Verso.
- Zsille Zoltán 1988. *A létező kecske*. Budapest: Katalizátor Iroda (szamizdat).

## Név- és tárgymutató

### A, Á

Agamben, Giorgio 102,  
125, 126, 127, 148,  
149, 238  
akta 18, 76, 105, 106, 123,  
124, 126, 127, 128, 129,  
130, 137, 162, 174, 177,  
179, 195, 199, 204, 215,  
227, 248, 256, 259  
Albrow, Martin 210, 211,  
248, 255, 268  
áldozat 33, 127, 129,  
175, 239  
alimentáció 254, 258  
Andrić, Ivo 53, 55  
anglo-amerikai 16, 53, 56,  
58, 59, 60, 61, 62, 86,  
101, 164, 196, 197,  
200, 226, 233, 240,  
241, 243  
Assmann, Aleida 102  
Assmann, Jan 102  
átszervezés 80, 92, 95, 96,  
120, 181, 184

### B

Balchen, Bernt 153  
Balzac, Honoré de 248  
Bartmann, Christoph 69, 70, 71,  
89, 94, 101  
Beck, Ulrich 264  
Beissinger, Mark R. 208  
Bernhard, Thomas 103  
besúgás / feljelentés 89, 100,  
150, 151, 152, 172, 173, 174,  
175, 178, 181, 193, 204, 210  
Biegelbauer, Peter 31, 112  
Bismarck, Otto von 60  
Blair, Tony 69  
Blau, Peter Michael 232  
Bogumil, Jörg 224  
Boltanski, Luc 58, 69, 70, 87,  
88, 196  
Bosetzky, Horst 80, 81, 185, 244  
Bourdieu, Pierre 11, 31, 51, 52,  
76, 103, 125, 213, 220, 244,  
265, 267  
Brandstetter, Alois 129  
Braudel, Ferdinand 58, 60

Bretton Woods-i rendszer 68  
 Brinkmann, Ulrich 70, 89  
 Bröckling, Ulrich 69, 70, 94, 196  
 Brunner, Otto 247  
 Brüning, Heinrich 114  
 bűn / bűnhődés 126, 127,  
 251, 256

## C, CS

Canaris, Wilhelm 140, 162, 163  
 Castel, Robert 264  
 change 17, 69, 87, 90, 96, 132, 229  
 Chiapello, Ève 58, 69, 70, 87,  
 88, 196  
 Coppola, Francis Ford 265  
 Cremer-Schäfer, Helga 193  
 Crozier, Michel 21, 92, 93, 94, 95,  
 98, 99, 165, 201, 215, 216, 217  
 Cullity, John P. 62  
 Czarniawska, Barbara 154  
 Csáky, Moritz 47  
 Csehov, Anton Pavlovics 248

## D

Darabos, Norbert 180  
 Deréky Géza 267  
 diktatúra 48, 117, 119, 120, 131,  
 151, 169, 174, 207, 208, 209,  
 210, 217  
 DiMaggio, Paul J. 202, 207, 262  
 Dombois, Rainer 137  
 Don Corleone-elv 80, 81, 83,  
 84, 116, 172

döntési jog, döntési hatalom 25,  
 75, 78, 81, 95, 98, 111, 138,  
 141, 166, 186, 189, 192, 203,  
 255, 258  
 Drucker, Peter 69  
 Du Gay, Paul 69  
 Durkheim, Émile 27, 264

## E, É

Ebbinghaus, Angelika 208  
 Ebers, Mark 62, 202, 203,  
 206, 208  
 egzisztencia 57, 64, 77, 79, 80,  
 82, 83, 98, 99, 100, 101, 110,  
 116, 122, 123, 125, 126, 137,  
 157, 198, 200, 221, 227  
 Eisenstadt, Shmuel Noah 154  
 Elias, Norbert 67, 245  
 ellenségkép 70, 100, 147, 148  
 előítéletek 14, 18, 92, 107, 131,  
 161, 165, 166, 190, 192  
 előresiető engedelmség 18, 89,  
 94, 132, 169, 171, 177, 194,  
 203, 215  
 engedély 51, 90, 114, 119, 131,  
 135, 143, 156, 183, 204, 219, 221  
 engedetlenség 125, 128, 136,  
 153, 169  
 Engels, Jens Ivo 141  
 Entacher, Edmund 180  
 eredményesség / hatékonyság  
 91, 161, 217, 221, 222, 225  
 Erikson, Erik H. 102, 266  
 erkölcs / morál / etika 13, 14,  
 44, 45, 57, 67, 68, 70, 81, 125,

126, 127, 135, 139, 140, 142,  
 147, 148, 150, 151, 152, 154,  
 192, 206, 221, 237  
 erőszak, erőszak-monopólium  
 21, 24, 25, 46, 51, 54, 59,  
 80, 86, 90, 93, 94, 105, 106,  
 123, 124, 125, 131, 137, 138,  
 151, 154, 170, 175, 177, 183,  
 184, 193, 194, 221, 224, 238,  
 249, 268  
 értékelés 33, 34, 35, 89, 98,  
 152, 227, 228, 245, 253  
 Európai Unió 38, 249, 252

## F

Fach, Wolfgang 220  
 felségjog 23, 25, 238, 239, 240,  
 252, 261  
 Fenn, Jackie 145  
 Flecker, Jörg 44, 188  
 Ford, Henry 62, 68, 208  
 formalitások 76, 129, 139,  
 152, 153, 179, 184, 211,  
 215, 216, 252  
 Foucault, Michel 31, 34, 53,  
 67, 94, 123, 124, 125  
 Fraenkel, Ernst 176, 177, 217  
 Freud, Sigmund 126, 197  
 Fried István 154  
 funkciók (helyreállító /  
 újraelosztási / stabilizációs)  
 17, 35, 36, 44, 64, 99, 120,  
 140, 135, 136, 148, 151,  
 209, 230, 238, 241, 249,  
 250, 253

## G

Gantner, Manfred 250  
 Gehler, Michael 130  
 Genschel, Philipp 224  
 Giddens, Anthony 202, 220  
 Goffman, Erving 130  
 Gogol, Nyikolaj Vasziljevics 248  
 Gottschall, Karin 66, 217  
 Gournay, Vincent de 268  
 Grabe, Lisa 32  
 Graeff, Peter 137  
 Graw, Isabelle 197, 198

## H

Habermas, Jürgen 124, 245  
 Habsburg Birodalom / Monarchia  
 33, 41, 55, 59, 61, 62, 63, 64,  
 119, 120, 156, 185, 206, 236,  
 237, 240  
 hálaköteles, hálakötelezettség 81,  
 82, 85, 86, 91, 136, 137, 166  
 Halbwachs, Maurice 102  
 Handke, Horst 62  
 Harmadik Birodalom 127, 152,  
 170, 173  
 Hartmann, Michael 116  
 haszonmaximalizálás 69, 213, 221  
 hatékonyság 18, 34, 52, 69,  
 78, 84, 85, 88, 91, 92, 93,  
 95, 100, 116, 131, 135, 161,  
 172, 190, 205, 211, 212, 213,  
 217, 219, 221, 224, 225, 230,  
 239, 255  
 Häußermann, Hartmuth 209

Hayek, Friedrich 48  
 Heindl, Waltraud 64, 65, 85, 119, 180, 206  
 Heinrich, Peter 80  
 Henseler Stierlin, Iris 44  
 Herzmanovsky-Orlando, Fritz von 153  
 hierarchia 25, 57, 74, 76, 78, 84, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 94, 100, 106, 110, 117, 125, 126, 128, 129, 132, 154, 155, 164, 165, 169, 170, 171, 182, 199, 201, 209, 212, 251, 254, 255, 260, 267  
 Hintze, Otto 254, 268  
 Hitler, Adolf 76, 108, 111, 114, 142, 162, 176  
 hivatalnokcentrikus világkép 45, 244  
 Hobbes, Thomas 56, 59, 243, 264  
 Holtkamp, Lars 42, 213, 222, 223, 224  
 Höhne, Heinz 163  
 Höpfel, Frank 252  
 Hradil, Stefan 264  
 Hull, Raymond 212

## I

ideológia, hirdetett 139, 160, 162, 166, 167, 190, 207  
 ideológia, irányadó 160, 162, 163, 165, 166, 167, 170, 181, 190, 192, 194, 202, 207, 216, 230, 231

impregnáltság 16, 17, 18, 102, 118, 159, 165, 179, 182, 204, 210, 245  
 interiorizáció / bensővé tétel 79, 104, 105, 108, 130, 173, 215, 220, 233, 262, 267  
 intrika / szűk körű hatalmi harc 18, 92, 93, 95, 96, 97, 99, 100, 112, 117, 129, 149, 155, 164, 172, 178, 182, 183, 186, 201, 202

## J

Jerabek, Robert 252  
 Joas, Hans 202  
 jogosítványok / kompetenciák 23, 24, 25, 51, 65, 78, 125, 128, 129, 130, 136, 138, 151, 156, 172, 178, 180, 193, 200, 204, 221, 239, 255, 257, 258, 260  
 Jooß-Mayer, Sigrid 44

## K

Kafka, Franz 73, 74, 125  
 kafei bürokrácia 125, 139, 179, 238  
 kameralizmus 62  
 kaszinókapitalizmus 225  
 kettős állam 176, 177  
 Keynes, John Maynard 42  
 KGST-országok / Kelet-Európa 44, 48, 49, 64, 120, 122, 208, 222, 224, 225, 233, 238

Kieser, Alfred 62, 202, 203, 206, 208  
 Kimberly, John R. 215  
 Kishon, Ephraim 142, 144, 145, 146, 147, 151, 267  
 kiszolgáltatottság 16, 18, 33, 50, 59, 61, 62, 73, 75, 76, 77, 79, 80, 86, 88, 89, 92, 115, 122, 136, 138, 139, 189, 199, 204, 206, 213, 231  
 Kluge, Friedrich 268  
 Knopp, Guido 163  
 Kopernikus, Nikolaus 14, 50  
 korupció 18, 29, 30, 125, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 152, 187, 190, 239  
 Kozek, Wieslava 44  
 Krasmann, Susanne 205  
 kreativitás 69, 89, 90, 96, 178, 229  
 Kreisky, Bruno 42, 43, 109, 266  
 Krüger, Uwe 156, 157  
 Kucsko-Stadlmayer, Gabriele 261

## L

Labrousse, Ernest 58, 60  
 legitimáció 76, 88, 92, 93, 106, 110, 125, 137, 146, 150, 160, 161, 166, 184, 192, 207, 226, 227, 228, 230, 244, 249, 262  
 Lemke, Thomas 94, 205  
 Lenin, Vlagyimir, Iljics 16, 30, 111, 113, 146, 207, 208, 209, 210  
 Lenski, Gerhard 56, 59, 63, 243  
 Lepsius, Rainer M. 45

Leuenberger, Theodor 248  
 Lévi-Strauss, Claude 265  
 Lewinsky-ügy 164, 165  
 Lindblom, Charles E. 185, 214  
 Luhmann, Niklas 31, 51, 52, 112, 150, 154, 164, 171, 182, 244

## M

Mäding, Heinrich 82  
 Magris, Claudio 185  
 mainstream / fősodor / közhangulat 26, 78, 103, 104, 103, 107, 108, 109, 110, 118, 137, 148, 151, 160, 175, 227, 229, 233  
 Mannheim Károly 101, 102  
 Männle, Philipp 154  
 Mao Ce-tung 157  
 March, James Gardner 189, 201, 202  
 Marek, Eva 252  
 Marx, Karl 62, 111, 207, 244  
 Marx, Morstein Fritz 248, 249  
 marxizmus-leninizmus 146  
 Mayntz, Renate 22, 31, 76, 77, 94, 111, 154, 171, 188, 190, 192, 202, 214, 215, 232, 260, 266, 267  
 McCarthy-éra 170, 175  
 Mead, George Herbert 102  
 Melville, Herman 238  
 menedzserizmus / menedzseri eszmény 69, 70, 90, 91, 96, 100, 122, 147, 149, 152, 217, 218, 224, 229, 238, 265  
 merkantilizmus 56, 58

Merton, Robert King 21, 101,  
153, 181, 184  
Meyer, John W. 227  
Mises, Ludwig von 165, 211,  
212, 214, 220  
Musgrave, Richard 249, 250  
Müller, Michael 163

## N

Napóleon, I. 48, 60  
Neckel, Sighard 70, 80, 81, 244  
nem kormányzati szervezet  
(NGO) 253  
Német Birodalom 33, 55, 59,  
60, 61, 63  
Német Nemzetiszocialista  
Munkáspárt (NSDAP) 113,  
114, 140, 266  
neoinstitucionalizmus 26, 105,  
129, 154, 206, 264  
neotolerancia 142, 206  
nepotizmus 232, 260  
Nestroy, Johann 248  
Neugebauer, Christian 44  
New Public Management /  
új közszolgálati irányítási  
modell 69, 88, 89, 160,  
224, 225, 262  
Nietzsche, Friedrich 213  
Niskanen, William A. 82, 212, 213  
normacímzett 69, 75, 78, 83,  
104, 106, 123, 124, 125, 131,  
138, 139, 158, 185, 187, 188,  
189, 190, 192, 193, 194, 195,  
203, 223, 258, 265

## O

OECD Gazdasági  
Együttműködési és Fejlesztési  
Szervezetet 36, 37, 38  
Osztrák–Magyar Monarchia 41,  
61, 63, 119, 156, 185, 206,  
236, 237, 240  
Orwell, George 145, 207  
osztályharc 49, 61, 62, 237

## Ö

örökítési zárlat 115, 120, 121,  
207, 210, 213, 233, 241  
övezetek (szabályozatlan) /  
peremterületek 183, 184, 218

## P

párhuzamos rendszer 59, 76,  
140, 170, 172, 173, 174, 175,  
179, 193  
Parkinson, Cyril Northcote  
212, 213  
Parsons, Talcott 211, 213  
patronázs, pártfogás 86  
pénzgazdaság 23, 57, 60, 63,  
183, 225, 256, 259  
pénzpolitika 218, 219, 225  
Peter, Laurence J. 212, 213  
Peters, Helge 193  
Pinchot, Gifford 69, 70  
Planning, Programming and  
Budgeting System (PPBS) 222

Pommerehne, Werner W. 214  
Popitz, Heinrich 104, 171  
Portisch, Hugo 157  
Possanner, Nikolaus 136  
Powell, Walter W. 202, 207, 262  
presztízs 98, 117, 136, 141,  
197, 248  
Prisching, Manfred 204  
privatizáció / kiszervezés 18, 24,  
38, 39, 40, 44, 68, 69, 71, 88,  
160, 161, 175, 182, 184, 188,  
218, 221, 224, 225, 233, 235,  
238, 239, 240, 241, 250, 251  
projektek 18, 25, 35, 58, 70, 93,  
94, 96, 132, 171, 196, 197,  
198, 199, 200  
protekció 135, 139, 140,  
190, 260  
Puzo, Mario 80

## R

racionalitásmítosz 92, 95, 101,  
155, 160, 183, 217, 228, 239  
Rational Choice Institutionalism  
/ institucionalista racionális  
választások 224, 262  
Ratz, Eckart 252  
Reagan, Ronald 69, 97  
rituálé 99, 105, 107, 117, 139,  
155, 156, 157, 160, 166, 170,  
206, 207, 219, 262  
rituális ragaszkodás a formalitáshoz  
153, 179, 184  
rutin 76, 88, 99, 106, 110, 140,  
155, 159, 162, 165, 189, 203

## S

Scharpf, Fritz W. 111  
Schindler, Oskar 140, 163  
Schröder, Gerhard 70  
Schulze, Gerhard 231  
Schumpeter, Joseph A. 69, 217  
Scott, W. Richard 26, 227  
Senge, Konstanze 206, 262  
Sennett, Richard 68, 69  
Sevón, Guje 154  
Sickinger, Hubert 130  
Simon, Herbert Alexander 189,  
201, 202  
Sinn, Hans-Werner 225  
Smekal, Christian 250  
Spencer, Herbert 220, 221  
Stampfer, Friedrich 118, 119  
Stinchcombe, Arthur L. 26  
Swift, Jonathan 145

## SZ

szaktudás, szakismeret 62, 189,  
240, 256  
Szálasi Ferenc 142  
szankció 62, 84, 93, 94, 96, 105,  
124, 165, 176, 184, 189, 193, 265  
szociális partnerség 49  
szocializáció, eredeti 29, 102,  
103, 104, 106, 110, 161, 266  
szocializáció, szakmai 16, 17,  
18, 101, 105, 106, 109, 110,  
111, 118, 204, 245, 266  
szolgálati tudás 138, 258  
szolidaritás 99, 181, 215, 219



sztyalinizmus 113

Sztálin, Joszif Visszarionovics

113, 171, 210

## T

Taaffe-kormány 61

tabu, tabusítás 83, 132, 156

Tálos, Emmerich 61

támogatások / dotációk / szub-  
venciók 23, 24, 37, 62, 65, 68,  
83, 136, 141, 146, 149, 151, 156,  
164, 178, 197, 198, 199, 200,  
215, 225, 226, 235, 249, 259

Tatur, Melanie 208

Taylor, Frederick Winslow 62,  
68, 207

taylorizmus 208, 209

tematizálás 51, 95, 118, 137, 142,  
175, 182, 183, 201, 213, 230

Thatcher, Margaret 69

Thompson, Edward 57

Tocqueville, Alexis de 220

továbbtotojázás / pepecselés /  
inkrementalizmus 18, 184,  
185, 202, 214

törvényhozás, törvényhozó 104,  
156, 158, 166, 182, 183, 184,  
195, 207, 252

## U, Ú

új kettős számvitel / Doppik 267

uralom 47, 49, 50, 52, 60, 77, 115,  
188, 189, 213, 256, 262, 268

ügyfélforgalom / ügyfélfogadás

105, 106, 187, 188, 190, 192, 195

## V

Vahlenkamp, Werner 136

Vester, Michael 264

## W

Waldheim-ügy 109, 130

Watergate-ügy 164

Weber, Max 14, 21, 30, 50, 51,  
53, 56, 59, 67, 68, 103, 110,  
111, 112, 126, 137, 148, 170,  
210, 211, 217, 232, 238, 240,  
243, 244, 245, 255, 256, 257,  
258, 260

Weber, Michael 213

Wehler, Hans-Ulrich 61,  
114, 115

weimari köztársaság 113,  
237, 240

Welan, Manfred 185

Werfel, Franz 185

Whyte, William H. 92, 164

## Z

Zangl, Bernhard 224

Zelger, Sabine 129

Zero Base Budgeting (ZBB) 223

Zimmermann, Marc E.  
160, 161

Žižek, Slavoj 229

## ZS

Zsille Zoltán 132



X 283505

„Egy bécsi szociológus belemerül a közszolgálat világába, és meghök-  
kentő következtetésekre jut. [...] Bemutatja a közszolgálat jelentőségét, belső mechanizmusait és a hivatalnokok önképét. Az 1980-ban Magyarországról Ausztriába disszidált szerző nagy ívet von a Monarchia hivatalnokaitól, akik »a jó működőképesség felséges imázsa« révén az utolsó pillanatig fenntartották a birodalom sérthetlenségének lát-  
szatát, egész a mai Bécsi Közlekedési Vállalatig.”

(Florian Gasser, *Die Zeit*,  
2016. július 25.)

„Igazán ütős könyv. [...] Kijózanító, de izgalmas képet tár elénk. [...] Könyv a javából.”

(Gerhard Koller, ORF,  
*W24 Aktuell*, 2016. augusztus 19.)

„Peter D. Forgács bécsi szociológus fentről és lentől, kívülről és belülről szemügyre veszi a hivatalnoki létet. [...] Egyszerre szórakoztató és tanulságos, ahogy a szerző leírja a Don Corleone-elvet. Érdekes kinyitni Forgács »aktáját« a közszolgálati alkalmazottakról és górcső alá venni a »láthatatlan hivatalnokot«.”

(Annemarie Mitterhofer,  
*Die Presse*, 2016. október 22.)

**FORGÁCS D. PÉTER** *A bürokrácia szociológiája* című könyve azért korszakos mű, mert Max Weber-i kíméletlenséggel roppantja szét és tárja elénk az iszonyú karkai allegóriát, a bennünk élő bürokratát, amely Laokoón kígyójaként fojt meg mindannyiunkat.

A könyvben három nyelv, három indíttatás mutatkozik meg: az okszerű, szigorú elemzőé, a lebilincselően mesélő íróé és az elragadtatott felfedezőé. Mindháromból gazdag lakomára terít nekünk a szerző – elköltése azonban már a mi dolgunk.

3990 Ft

KOSSUTH KIADÓ

[www.kossuth.hu](http://www.kossuth.hu)

[kiado@kossuth.hu](mailto:kiado@kossuth.hu)

